



Facultade de Economía e Empresa

Crisis Económica y Crisis Bancaria: Análisis del caso español.

Tesis máster oficial en banca y finanzas

Autor: Miguel Amador Fernández Vilela

Tutor: Antonio Grandío Dopico

Índice

- I. INTRODUCCIÓN. Página 5.**
- II. CRISIS, RIESGO BANCARIO Y MARCO REGULATORIO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA. Página 9.**
- III. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL.**
 - III.1. Causas remotas de la crisis y etapas de la crisis financiera global. Página 32.**
 - III.2. La crisis en España. Página 38.**
 - III.3. Apoyo público al sector financiero en la zona euro y la necesidad de un cambio. Página 41.**
 - III.4. Medidas para hacer frente a la crisis en el caso español. Página 44.**
- IV. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES. Página 59.**
- V. BIBLIOGRAFÍA. Página 68.**
- VI. ANEXOS.**

ANEXO I: Hitos del proceso de reestructuración del sector bancario español. Página 74

ANEXO II: Cartas enviadas por la Asociación de Inspectores de Entidades de Crédito del Banco de España en el 2005 y en el 2006 al Ministro de Economía y Hacienda manifestando su inquietud sobre la situación del sistema financiero español. Página 85.

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar – de manera muy sintética - las causas de la importante crisis financiera, que ha supuesto una situación de deterioro sin precedentes de la economía española y, al mismo tiempo, considerar los importantes efectos de concentración bancaria derivados de la mencionada crisis.

En las últimas décadas el sistema financiero se ha vuelto más interconectado y complejo. Los factores que desencadenaron este cambio han sido la desregulación, la liberalización, la globalización de los mercados financieros y los avances tecnológicos. Eso explica que una crisis financiera iniciada en Estados Unidos se haya trasladado con rapidez al resto del mundo. En el caso español la crisis se ha reforzado por la particular situación de expansión – sin controles – del crédito al sector inmobiliario. Esta situación, particularmente en el caso de las Cajas de Ahorros, tuvo mayor impacto al entrar muchas entidades en pérdidas y no poder hacer frente a los compromisos de pagos de intereses en productos emitidos como obligaciones preferentes y subordinadas.

El resultado final de todo ello es un proceso de concentración sin precedentes en el sistema financiero español. Las instituciones de control bancario, igualmente, se han visto obligadas a instrumentar medidas de apoyo al saneamiento bancario y, también, a solicitar ayuda de la Unión Europea.

En su epígrafe II, el presente trabajo pretende analizar aspectos teóricos de las crisis y el marco regulatorio bancario.

El epígrafe III aproxima los impactos de la crisis económica y financiera sobre el sistema financiero español.

El apartado de Consideraciones Finales y Conclusiones intenta concretar lo sucedido y valorar el camino que queda por recorrer.

Los Anexos explican las principales evidencias de lo sucedido en el análisis del sistema bancario así como las advertencias, realizadas con bastante anterioridad, por los Inspectores del Banco de España.

I. Introducción

La crisis financiera ha sido la más importante vivida en España en la historia del sistema financiero. Hay precedentes, como la crisis de mediados de los años 80, pero la magnitud de la vivida recientemente es de gran relevancia. La crisis ha supuesto la práctica desaparición de las Cajas de Ahorros, que cumplían una función fundamental en la financiación de las familias y de la pequeña y mediana empresa, acompañada de un proceso de concentración sin precedentes en el sistema financiero.

El crecimiento económico de un país (Quintás Seoane, J.R.-2012) “depende, en buena medida, de la salud de su sistema financiero y ésta, a su vez, y con intensidad notable, de la eficiencia y eficacia de su regulación y supervisión microprudenciales bancarias. Este fuerte vínculo entre supervisión e interés social (vía crecimiento económico) concede especial importancia al estudio de los factores de riesgo que pueden afectar negativamente a la efectividad de esta supervisión, en detrimento del interés general.

Son varias las razones por la que esta supervisión puede funcionar de un modo poco satisfactorio: Su captura por intereses particulares de los políticos, de las entidades supervisadas o del mismo supervisor (autocaptura) pueden disociarla del interés general: mandatos confusos, incompletos o ambiguos, arquitecturas institucionales inadecuadas y un bajo nivel de sus técnicos pueden afectar seriamente a su desempeño, con lo que las decisiones supervisoras tendrán un impacto global negativo o, al menos, inferior al asequible mediante opciones supervisoras alternativas”

El citado profesor pone el dedo en la llaga de lo ocurrido en España:

- Los políticos y los responsables institucionales hicieron caso omiso de las recomendaciones de la Inspección del Banco de España. Prueba de lo anterior son las cartas que se reproducen como anexo a este estudio, dirigidas al Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda que es copia de la enviada a todos los miembros del Gobierno del Banco de España. En la mencionada carta la Asociación de Inspectores de Entidades de Crédito del Banco de España manifiestan, con claridad, lo siguiente: “Nuestro sentido de la responsabilidad, así como la lealtad que le debemos a la Institución para la que trabajamos, nos obligan a desmarcarnos de los imprudentes análisis de la realidad que presenta el señor don Jaime Caruana en sus últimas comparecencias públicas. Nosotros, que somos los que examinamos en situ la situación de las entidades sometidas a la supervisión del Banco de España – incluidas las sociedades de tasación -, conocemos de primera mano el frágil estado en el que se encuentra el mercado inmobiliario en España y conocemos también las implicaciones que podrían tener para la economía en su conjunto y para el sector financiero en particular una corrección desordenada de sus evidentes desequilibrios. En una situación así, permanecer callados ante las continuas manifestaciones de complaciente optimismo realizadas por el Gobernador del Banco de España en sus últimos discursos nos haría partícipes de sus análisis y de sus errores, lo que es más de lo que se nos puede exigir como profesionales de la supervisión bancaria”.
- Hay que señalar, de manera complementaria a lo anterior, que cuando los principales países del mundo inyectan cantidades ingentes de recursos en su sistema financiero para sanearlo, el Gobierno español permanece estático y mantiene la postura de que nuestro sistema financiero no necesita ayudas especiales. Lo anterior

supone que al no dotar de recursos suficientes, fundamentalmente las Cajas de Ahorros, el proceso se agrava y cuando se comienza la reestructuración porque se reconoce la crisis el problema tiene mayor importancia.

- Los gestores, para tapar las deficiencias de gestión y las coberturas exigidas al no disponer de recursos propios suficientes, iniciaron una carrera de emisiones de obligaciones preferentes y subordinadas que ha derivado en un quebranto económico muy importantes para miles de familias con escasos conocimientos financieros.

El Gobierno Zapatero, en una primera fase, y el Gobierno Rajoy en una segunda fase tuvieron que regular actuaciones tendentes a fortalecer la sanidad y la solvencia del sistema. Sería prolijo enumerarlas y, además, otros trabajos las han tratado en profundidad. La situación se complicó de tal modo que no quedó otra salida que firmar un memorando de entendimiento con la Unión Europea para conseguir recursos suficientes que permitiesen afrontar los desembolsos de la reestructuración financiera. En el mencionado memorando se explica con detalle lo sucedido. Su resumen es revelador:

- La crisis financiera y económica mundial ha puesto de manifiesto las debilidades del modelo de crecimiento de la economía española.
- La reversión de sus desequilibrios económicos está lastrando las perspectivas económicas.

- Los retos a los que se enfrentan algunos segmentos del sector bancario continúan afectando negativamente a la economía al persistir las restricciones en los flujos de crédito.
- Con la excepción de unas pocas grandes entidades de crédito con intereses diversificados a escala internacional, los bancos españoles han perdido el acceso en condiciones favorables a los mercados mayoristas de financiación.

Estos son, en síntesis, los problemas que dieron lugar al proceso de concentración que analiza este trabajo. En sus distintos capítulos se abordará, respetando los límites que exige la normativa, las principales cuestiones de interés.

II. CRISIS, RIESGO BANCARIO Y MARCO REGULATORIO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.

Hace solo un par de décadas el sistema financiero era considerado simplemente como un mecanismo de traspaso de recursos entre sectores de la economía real, no se consideraba como un sector diferenciado y por ende sin influencia independiente sobre el desarrollo económico. Fue a partir de las crisis financieras ocurridas en Asia, México y Rusia que se incluyó al sector financiero dentro de los estudios sobre desarrollo; anteriormente los estudios sobre el sistema financiero solo se abordaron desde el ámbito microeconómico.

Las crisis económicas actúan como catalizadoras de procesos de reestructuración empresarial y las fusiones son muchas veces imprescindibles para evitar quiebras.

Los sistemas bancarios de todo el mundo se encuentran inmersos en un proceso de revisión profunda del marco regulatorio en el que operan, con el objetivo de limitar la frecuencia y la severidad de futuras crisis financieras. A largo plazo, una resistencia mayor del sector financiero tendrá efectos positivos sobre la fortaleza del crecimiento económico.

Las consecuencias para las entidades financieras serán notables. Los efectos de la crisis financiera y los cambios regulatorios conducirán a cambios importantes en sus balances.

Además, se espera una transformación del entorno competitivo del sector financiero en los próximos años, en el que destacan el probable aumento del tamaño medio de las entidades y la reducción de la diversificación horizontal y geográfica.

Por otro lado, el sector financiero se verá sometido a importantes presiones sobre su rentabilidad, tanto por unos costes más altos como por mayores exigencias por parte de los inversores y los reguladores. La reacción de las entidades derivará en cambios de precios relativos entre diferentes productos financieros (por tipo de canal, cliente, etc.) y dará lugar a una redistribución de cuotas de mercado entre participantes.

El análisis de las principales adquisiciones y rescates financieros en el sector bancario, se analiza en (Palomo, R., y Sanchís, J.R. (2010), y en su trabajo sobre efectos de las fusiones sobre la concentración y la eficiencia bancaria analiza el caso de las Cajas Rurales y los retos de la crisis financiera:

“Uno de los efectos más debatidos de esta crisis financiera ha sido la actuación de los gobiernos para tratar de neutralizar o reducir sus consecuencias. En este sentido, y sin entrar en el controvertido debate del intervencionismo *versus* el libre mercado, se ha comprobado cómo algunos procesos de fusión y absorción «expres» se han realizado en menos de 48 horas, buscando solamente la elusión de la quiebra y no la creación de valor. Estas operaciones corporativas se han mostrado como herramientas de supervivencia (fusiones oportunistas), y nada tienen que ver con las habituales e interminables negociaciones que caracterizan a muchas fusiones y adquisiciones bancarias realizadas con otras finalidades (fusiones programadas o estratégicas). La recurrente argumentación de la creación de valor que persigue una fusión ha sido actualmente arrinconada en favor de la mera supervivencia”.

Tradicionalmente, las crisis financieras han acelerado los procesos de fusiones y adquisiciones entre entidades de crédito, produciendo diferentes efectos sobre el sector. Por una parte, la reducción del número de entidades produce un efecto directo en el grado de concentración del sector, incrementándolo; por lo que se puede afirmar que las fusiones aumentan la concentración empresarial (Hernando, 2008). Por otra parte, con las fusiones se eliminan aquellas entidades que son menos competitivas, de manera que las organizaciones que sobreviven y que son el resultado de fusiones y adquisiciones serán más rentables y eficientes; por lo que se dice que el aumento de tamaño produce un incremento de los niveles de rentabilidad y de eficiencia empresarial.

El debate sobre la existencia de una relación positiva entre tamaño y rentabilidad está abierto desde hace años y la literatura económica publicada al respecto es abundante (Gilbert, 1984; Smirlock, 1985; Benston *et al.*, 1995; Prager y Hannan, 1998, y Colarte y Rodríguez, 2006). Sin embargo, los resultados empíricos al respecto no son concluyentes en el caso del Sector Bancario (Huergo, 1992; Fariñas *et al.*, 1992; Pajuelo y Lozano 1993; Salas, 1994; Illueca y Pastor, 1996; Pérez, 1999; González *et al.*, 2000; Maudos, 2001; García y Peñarrubia, 2002, y Molyneux, 2007), aunque en algunos casos sí se reconoce la existencia de determinadas economías de escala y de alcance derivadas del aumento de tamaño (Focarelli *et al.*, 2002, y Díaz *et al.*, 2004)

Actualmente se ha integrado el estudio micro y macroeconómico de los mercados financieros mediante modelos que analizan las consecuencias macroeconómicas de la estructura de los mercados financieros. Las crisis financieras también cambiaron el tratamiento regulatorio del mercado; debido a su conexión con gran parte de la

economía y su importancia en el sistema de pagos, se ha observado que la inestabilidad del sistema financiero o la quiebra de un banco puede tener mayores efectos sobre el conjunto de la economía que la quiebra de una empresa no financiera; así, con el tiempo ha pasado a ser un sector bastante regulado y protegido: cuenta con un prestamista de última instancia, tienen requisitos de reservas y de capital, y en general los bancos están sujetos a normas más estrictas que otros tipos de empresas.

Así como la existencia de mercados financieros desarrollados y con prácticas sanas puede coadyuvar al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, las crisis financieras y bancarias mostraron tener consecuencias terriblemente costosas, tal como se ha observado en la serie de crisis financieras mencionadas anteriormente y recientemente en la crisis *subprime*, que ha impactado en el sector real tanto de economías desarrolladas como emergentes e incluso ha causado problemas en el mercado de deuda soberana de países de la Unión Europea, desde periféricos como Grecia hasta las economías más grandes como Italia y España.

Las crisis financieras o bancarias no solamente se circunscriben al mercado en cuestión, además se ha identificado un conjunto de canales o mecanismos a través de los cuales las crisis se transmiten al sector real, entre ellos:

- Una serie de quiebras generalizadas puede llevar a una fuerte y no anticipada contracción del *stock* de dinero, lo cual a su vez puede llevar a una recesión.
- Ante bancos con restricciones de liquidez que contraen su oferta de crédito, los hogares y las empresas se ven obligados a reducir su gasto.

- La reducción en el gasto de empresas también implicaría una caída de la inversión y la acumulación de capital.
- Los rescates públicos de entidades financieras implican un costo fiscal que, en el caso de la crisis *subprime*, ha llevado a déficits fiscales casi generalizados en economías desarrolladas.

En lo que hace a la concentración, De Paula y Marques (2004) enumeran los factores que la impulsan en el ámbito mundial: i) la desregulación de los servicios financieros, ii) la mayor apertura del sector bancario a la competencia internacional, iii) los avances tecnológicos y iv) los cambios en la estrategia empresarial. Los bancos apuntarían a la consolidación porque con ella podrían lograr economías de escala y de alcance, elevar su rentabilidad y acrecentar su poder monopolístico. Se estarían así mezclando los objetivos señalados en las dos hipótesis.

En el debate sobre el grado de concentración del sistema bancario se busca un punto de equilibrio entre la estabilidad del sistema y la competitividad. Cuanto mayor sea la concentración, más grandes serán los bancos y más diversificadas sus actividades y, por consiguiente, mayor será la estabilidad y menor la fragilidad del sistema bancario en caso de crisis (Beck, Demirguc-Kunt y Levine, 2006, p. 1584). Además, una mayor concentración puede aumentar el poder de mercado de los bancos impulsando así sus utilidades.

Finalmente, si el número de bancos decrece la fiscalización del sistema se torna más sencilla. Una mayor concentración del mercado facilita la tarea de supervisión y

fiscalización del sistema, y se espera que la menor competencia, derivada de la concentración, disminuya el riesgo de quiebras bancarias y de crisis del sistema financiero.

El proceso de consolidación bancaria influye en el otorgamiento de crédito, pero no es el único factor. En pocas palabras, se puede decir que el banco gestiona sus activos de modo de configurar la mejor cartera de valores posible dentro de sus expectativas, tanto para la economía como para la rentabilidad de los activos, buscando equilibrar liquidez y rentabilidad (De Paula y Alves Jr., 2003; Baum, Caglayan y Ozkan, 2004; Blum y Nakane, 2005). Según el análisis de Keynes (1992), el comportamiento convencional tiene un importante papel en la formación de expectativas.

En los procesos de concentración bancaria se observan dos fenómenos simultáneos: la concentración geográfica de las sucursales bancarias y una gran cantidad de fusiones, adquisiciones y liquidaciones.

En cuanto a la concentración nos referimos a un aspecto clave de las economías de mercado: la competencia, que también está muy relacionada con el tamaño de los bancos. Si la concentración y el riesgo estarían directamente relacionados, se tiene un mercado donde la competencia obliga a los bancos a ser más eficientes para poder competir en el mercado, así por ende la competencia lleva a mayor estabilidad y sería socialmente deseable. Si la concentración y el riesgo estarían relacionados de forma inversa, se podría argumentar que la mayor competencia lleva a los bancos a asumir mayores riesgos de los que asumirían si estarían en una posición de poder de mercado; la competencia entre intermediarios financieros no se llevaría a nivel de precios o cantidades sino a nivel del riesgo ofertado y sería preferible soportar cierto poder de

mercado a cambio de estabilidad: la competencia traería más problemas que beneficios en cuanto a la estabilidad.

La evidencia empírica parecería inclinarse por una relación inversa tanto entre concentración y riesgo, como entre tamaño y riesgo. Los estudios realizados para Estados Unidos, como Craig y Dos Santos (1997) y Boyd y Runkle (1993), apoyan la idea de una relación negativa entre tamaño y riesgo; por otro lado en el trabajo de Demsetz y Strahan (1995), se encuentra una relación negativa para el periodo posterior a 1991, mientras que en el periodo anterior a 1991 no existiría una relación estadísticamente significativa. Para el caso de economías emergentes, Chumacero y Langoni (2001) llegan a la conclusión de que para Chile, o bien no existe una relación estadísticamente significativa, o si existe ésta sería negativa, mientras que para la concentración y el riesgo no encuentran una relación consistente.

Competencia y riesgo

Desde los inicios de la ciencia económica se ha considerado a la competencia como la fuerza que regula una economía descentralizada y que la lleva hacia la eficiencia. En general se asume que un mercado es competitivo cuando ningún agente tiene suficiente poder de mercado como para influir en precios (es decir demandantes y oferentes son tomadores de precios), cuando existe perfecta movilidad de factores -particularmente no existen barreras a la entrada-, y cuando tampoco existen asimetrías de información entre los participantes en el mercado.

Se asume que la competencia es beneficiosa en varios aspectos, en el caso del consumo los precios reflejarán las preferencias individuales y los recursos se asignarán a quienes los valoren más. En la producción la competencia y la posible entrada de nuevas empresas lleva a que las empresas ya establecidas tiendan hacia una mayor eficiencia y por ende a un uso racional de los recursos y los factores productivos, por otro lado los recursos se utilizan según las preferencias de la sociedad y tanto la producción como la distribución de los bienes y servicios estarán en concordancia con las preferencias de los consumidores. En resumen la competencia traería eficiencia, bienestar y estabilidad a los mercados.

En el caso específico del mercado bancario la relación entre competencia y estabilidad no es definitiva. Si bien Freixas y Rochet (2008) aseguran que “*el consenso general es que mayor competencia lleva a los bancos a incrementar su riesgo*” [Freixas y Rochet, 2008 p. 85], también existen autores y casos específicos en los que se acepta que, como en cualquier mercado, mayor competencia llevará a mayor eficiencia y estabilidad.

La primera posición que sostiene la existencia de una relación directa entre el riesgo y la competencia, fundamenta su posición en la existencia de competencia fuera de precios, mientras la contradicción entre competencia y eficiencia se justifica por la presencia de mercados incompletos y asimetrías de información. Mientras por el lado de la eficiencia una mayor competencia incrementa los problemas de selección adversa debido a la mayor cantidad de recursos disponibles ante la demanda de prestamistas de “baja calidad” y debido a que estos tendrán más bancos donde buscar préstamos. La mayor facilidad que tendrían los prestamistas para cambiar de banco o para refinanciar sus créditos acrecentaría los problemas de riesgo moral, además que reduciría los incentivos

de los bancos para invertir en la obtención de información⁹, y a su vez esta falta de incentivos podría llevar a un racionamiento del crédito. Estos problemas en la eficiencia podrían traspasarse a la estabilidad, debido a la ausencia de una ‘prima’ o ‘renta’ de información que eleva la exposición al riesgo. Debido a estos posibles efectos adversos se podría asumir que los costos de un mercado poco competitivo son más que compensados por los beneficios de uno.

Pero la disyuntiva entre una banca competitiva o una estable se basa principalmente en la oferta competitiva de activos. Si bien gran parte de la microeconomía trata de la competencia en cantidades, capacidad, o precios, existen muchas otras formas en que compiten las empresas tales como calidad, variedad, publicidad, investigación, etc. Una forma particular de competencia fuera de precios en la industria bancaria es la competencia en riesgo ya que los bancos pueden, hasta cierto punto, elegir el nivel de riesgo que están dispuestos a asumir y por lo tanto el riesgo que ofrecerán –y que por ende están dispuestos a tolerar- en sus préstamos o en sus captaciones. En este sentido una mayor competencia podría incrementar los incentivos que tienen los bancos para tomar mayores riesgos, fenómeno que si ocurre al unísono en la totalidad o en la mayoría del sistema llevaría a una seria crisis sistémica.

De forma similar a lo expuesto en el caso de la competencia y el riesgo, la relación entre el tamaño –del sistema bancario en general o de cada banco en particular-, y el riesgo no es definitiva y dependerá de varios factores inherentes a cada mercado, como por ejemplo las posibilidades de diversificación de riesgo, la existencia de riesgo no diversificable o agregado y también de la conducta de la autoridad de regulación.

Sería ingenuo pensar que los bancos grandes se comportan de forma similar a los bancos pequeños y no intentan sacar alguna ventaja de su tamaño. Boyd y Gertler (1993)¹¹ sintetizan ciertas diferencias observadas entre bancos de diferente dimensión en el sistema estadounidense: i) en primer lugar los bancos grandes usualmente tienen una composición de activos diferente a aquella de bancos pequeños, con mayor participación en el financiamiento de empresas y en bienes reales comerciales, mientras los bancos pequeños tienen una mayor proporción de sus activos en créditos de consumo y en bienes reales residenciales; ii) los bancos grandes están mucho más involucrados en actividades fuera de balance y en el comercio de derivados; iii) los bancos grandes utilizan en mayor magnitud los depósitos interbancarios y depósitos de largo plazo; y finalmente iv) los bancos grandes tienen un menor margen de interés entre sus activos y sus pasivos.

El gran alcance de la crisis financiera internacional que hemos vivido desde 2007 obliga a cualquier analista de los sistemas financieros modernos a plantearse en qué medida lo sucedido comportará una transformación profunda del mundo financiero y sus principales actores. Con el fin de evitar que en el futuro se reproduzcan crisis tan profundas como la que hemos registrado, las autoridades políticas y económicas están implementando un amplio programa de reformas cuyo contenido altera sustancialmente el entorno competitivo del sector. En España, por ejemplo, el rápido aumento de la concentración, a causa del proceso de consolidación de las cajas de ahorros, y la reforma de la ley de cajas marcarán un punto de inflexión en el desarrollo del sector.

La transformación que está experimentando el sector financiero a escala mundial muy probablemente afectará su capacidad de desarrollo y su contribución al crecimiento económico en general.

Una buena reforma tiene que asegurar una capacidad de crecimiento tanto del sector como de la economía. Pero, al mismo tiempo, debe tratar de evitar que se repitan episodios de inestabilidad financiera como el vivido en los últimos años. No será fácil encontrar el equilibrio. Por ello, es fundamental analizar con detalle este proceso de cambio y la posible reacción del sector.

Cambios en el marco regulador

Agrandes rasgos, se pretende atacar los problemas detectados con el estallido de la crisis limitando la velocidad a la que se puede expandir el sistema financiero y mejorando el equilibrio entre capital y riesgo. El principal cambio que experimentará el marco regulador del sistema bancario será, muy probablemente, la reforma de Basilea II. La propuesta de reforma hecha por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS en sus siglas en inglés) se vertebra sobre dos ejes: los requerimientos de capital y los de liquidez.

En lo que al capital se refiere, los cambios con respecto a la normativa actual serán sustanciales.

Uno de los más importantes es que el capital de primera categoría (Core Tier 1) que cubre los activos en riesgo será restringido al de más calidad, y así aumentará su

capacidad de absorción de pérdidas. De todas formas, algunas de las medidas propuestas para mejorar la calidad del capital se desvinculan de su objetivo fundamental, mejorar el binomio capital-riesgo. Éste es el caso de ciertas deducciones que se aplicarían sobre el Core Tier 1 y que están ligadas a las inversiones de las entidades financieras, ya sea en empresas filiales o participadas. Estas deducciones introducen una asimetría desfavorable entre el riesgo que se obliga a asumir a las entidades y el capital que se les permite computar para cubrirlo.

Aparte de mejorar la calidad del capital regulatorio, la nueva normativa incrementará también la ratio de capital sobre los activos en riesgo mínima exigida. Así, el Core Tier 1 mínimo exigido pasará del 2% al 4,5% (deducciones incluidas). Se establecerá también un rango de capital (Core Tier 1 entre el 4,5% y el 7%) en el que la solvencia se considerará ajustada y en el que se restringirá la distribución de dividendos.

Con respecto a la evolución de las exigencias de capital a lo largo del ciclo, se introducirá un colchón de capital de hasta 2,5 puntos porcentuales adicionales que las entidades deberán ir acumulando durante fases de crecimiento crediticio excesivo para poder usarlo en momentos de crisis. Finalmente, el BCBS también ha propuesto la introducción de un nivel de apalancamiento máximo del 3% para cada entidad, independientemente de su perfil de riesgo, con el fin de asegurar un colchón de capital mínimo y desincentivar el arbitraje entre activos.

Estas medidas tienen como objetivo asegurar que el capital de que dispone cada banco o caja responda mejor a su perfil de riesgo, y que las fases expansivas del sector financiero se desarrollen de forma más equilibrada. Este segundo aspecto se reforzará con la introducción de dos nuevas ratios de liquidez para cada entidad con la finalidad

de garantizar una liquidez mínima a corto y a medio plazo. Con ello se quiere evitar que algunas entidades consigan una rápida expansión de su cartera crediticia a largo plazo mediante la financiación mayorista a muy corto plazo, ya que las hace más vulnerables a las turbulencias de los mercados. El diseño de las ratios de liquidez es, de todos modos, complejo, ya que tampoco debe impedir la necesaria transformación de plazos intrínseca al negocio bancario.

Los cambios en el marco regulador no se limitan, sin embargo, a Basilea III sino que abarcan toda una batería de medidas en ámbitos diversos.

Entre ellas, destacan las guías para mejorar el gobierno corporativo y evitar una visión demasiado cortoplacista del negocio o la revisión de la normativa contable para establecer las provisiones en función de la pérdida esperada de la cartera crediticia a largo de la vida del activo, que evitaría una excesiva toma de riesgos durante las fases expansivas del ciclo.

La introducción de requerimientos adicionales para entidades grandes y/o potencialmente sistémicas es otra medida que se está considerando.

En este sentido, es muy probable que a aquellas entidades complejas y muy interconectadas con el sistema se les acaben exigiendo unos «testamentos en vida» para poder agilizar los procesos de liquidación, cuando sucedan, y minimizar el impacto. Finalmente, la introducción de impuestos especiales para bancos y cajas, con el objetivo de financiar el coste de los rescates, es una medida que todavía se encuentra en un estadio muy preliminar pero que puede tener un fuerte impacto sobre la industria financiera

LA NUEVA ESTRUCTURA COMPETITIVA

Tanto los efectos estructurales y duraderos de la crisis financiera como los cambios esperados en el ámbito regulatorio comportarán cambios importantes del entorno en el que operan las entidades financieras. El ajuste de las estrategias empresariales para adaptarse a este nuevo marco derivará en una nueva estructura competitiva del sector.

Cambios en la estructura competitiva

Como resultado de la crisis, existen numerosas fuerzas actuando sobre la estructura competitiva que pueden llegar a alterar el equilibrio actual. Cada una de ellas incidirá en mayor o menor medida en el tamaño de las entidades, así como en sus procesos de internacionalización o diversificación.

Con respecto al tamaño de las entidades financieras, existen tres fuerzas que reducirán el tamaño de las entidades grandes y conducirán el sector a un proceso de concentración generalizado y a un aumento del tamaño medio de las instituciones medianas y pequeñas. La primera de estas fuerzas es la presión regulatoria, ya sea vía una restricción directa sobre el tamaño de las entidades o vía el establecimiento de una regulación específica para instituciones complejas.

La segunda es la presión que sufren ciertas entidades para desinvertir parte de su negocio como consecuencia de la crisis financiera: unas para restablecer su solvencia, otras como consecuencia de la presencia de capital público en su accionariado y otras debido a las restricciones impuestas por haberse beneficiado de ayudas públicas.

Finalmente, el incremento de la escala mínima necesaria para operar eficientemente también genera poderosos incentivos a la concentración de entidades pequeñas. Las entidades necesitarán ganar dimensión con el fin de hacer frente a los mayores costes fijos derivados de los cambios regulatorios –mayores costes de cumplimiento y, posiblemente, más impuestos– y con el fin de acceder a los mercados de capitales internacionales dadas las superiores exigencias de liquidez y capital.

En referencia a los procesos de internacionalización, existe el riesgo de que tanto las presiones sobre el tamaño descritas anteriormente como algunos efectos secundarios, seguramente no deseados, de las actuales propuestas regulatorias deriven en unas entidades de menor extensión geográfica. Así, la propuesta de excluir el exceso de capital de los intereses minoritarios en filiales bancarias del Core Tier 1, junto a la de deducir del mismo la inversión en participadas bancarias desincentivan la internacionalización gradual de las instituciones financieras.

Por otra parte, una característica clave de los testamentos en vida probablemente será la clara separación de negocios entre diferentes países o, por lo menos, unas reglas claras del reparto de la responsabilidad entre ellos en el caso de que sea necesario un rescate. La falta de cooperación internacional o de unas reglas claras acerca de este reparto podría llevar al supervisor o al gobierno a presionar a las entidades para desinvertir sus operaciones internacionales.

Finalmente, debe considerarse también que las desinversiones como consecuencia de la intervención pública se están llevando a cabo típicamente en negocios internacionales.

Así, por ejemplo, Citibank ha puesto en venta su filial en Alemania y España e ING tiene que vender su filial a EE.UU. como parte de las exigencias de la Comisión Europea.

Finalmente, el nuevo marco regulatorio también podría conducir a una menor diversificación horizontal del negocio bancario. Por un lado, la deducción del Core Tier 1 de las entidades bancarias del total de la inversión en entidades aseguradoras implica que la oferta de productos y servicios a través de una filial aseguradora será muy cara en términos de consumo de recursos propios para los bancos. Por otro lado, la deducción de inversiones en participadas bancarias, junto a la exclusión del exceso de capital de los intereses minoritarios, no sólo desincentiva la cooperación internacional, como mencionábamos anteriormente, sino también la inversión conjunta en negocios relacionados a nivel nacional. Este hecho se verá agravado por las nuevas normas contables (NIC 39), que desincentivan la inversión minoritaria en participaciones tanto financieras como no financieras debido a que dificultan el reconocimiento de las plusvalías realizadas en las cuentas de resultados.

Cambios en la rentabilidad y el nivel de márgenes.

En los próximos años, y seguramente hasta la entrada en vigor de las nuevas normas regulatorias, hay unos cuantos factores coyunturales que presionan a la baja la rentabilidad del sector financiero, entendida ésta como beneficios sobre fondos propios. Por una parte, se espera una reducción de los volúmenes de negocio de la banca debida al proceso de desapalancamiento que están viviendo las economías adelantadas y a la reducida actividad económica.

Además, la profunda recesión económica ha provocado unas pérdidas por deterioro del activo crediticio importantes. Este menor volumen de negocio comporta una cierta sobrecapacidad instalada que debería ir desapareciendo gracias a la reestructuración de los sistemas financieros y sus participantes. Sin embargo, esta reducción de capacidad comportará costes de reestructuración importantes que lastrarán la rentabilidad en los próximos años. Adicionalmente, existe una fuerte presión sobre los márgenes como consecuencia de los reducidos tipos de interés y del hecho de que los mercados de deuda y el interbancario en ámbito internacional todavía no han vuelto a funcionar con normalidad.

Por otro lado, las múltiples propuestas regulatorias tendrán un impacto muy sustancial en la base de costes de las entidades financieras debido a la esperada reestructuración del activo y del pasivo para cumplir las nuevas normas de liquidez y capital. La posible introducción de impuestos específicos para la banca o los costes de la reestructuración necesaria para simplificar los potenciales procesos de resolución de entidades (testamentos en vida), entre otros, podrían hacer que el proceso fuera aún más costoso.

Las nuevas normas de Basilea derivarán en una necesidad mayor de capital para las entidades bancarias. Todavía es muy pronto para estimar el impacto de estas nuevas normas. No obstante, algunos analistas³ apuntan un incremento de entre el 20% y el 40% de las exigencias actuales.

Este mayor volumen de capital requerido reduciría de manera directa la rentabilidad de las entidades en torno al 15-30%. Con todo, las instituciones financieras no sólo se ven confrontadas a presiones a la baja sobre su rentabilidad, sino que tendrán que afrontar

también mayores exigencias por parte de los inversores. La percepción del riesgo inherente en la inversión en una entidad financiera ha aumentado de manera muy sustancial después del estallido de la crisis. Como consecuencia, los inversores pedirán una prima de riesgo mayor y, por lo tanto, exigirán una rentabilidad más alta a las entidades financieras. No obstante, hay que matizar que este efecto se verá compensado por el menor riesgo de las entidades a raíz de la nueva regulación. Es difícil juzgar cuál de los dos efectos pesará más, si el aumento de exigencia de rentabilidad por la mayor percepción de riesgo o la reducción de las exigencias por los niveles más altos de capital. No se puede descartar que, aunque el regulador les exija más capital, los inversores quieran cuidarse en salud y pidan una mayor rentabilidad a las entidades financieras.

Para poder hacer frente a todo ello, las entidades se verán obligadas a ajustar su estructura de costes y mejorar sus márgenes. En la fase de transición puede resultar muy difícil aplicar esta mejora, teniendo en cuenta la debilidad de la demanda y los elevados niveles de competencia que plantea la sobrecapacidad en algunos sistemas financieros. Por ello es especialmente relevante que los procesos de reestructuración y ajuste de la sobrecapacidad se efectúen con el máximo rigor y celeridad. La existencia de participantes "zombi" –demasiado débiles para sobrevivir pero aún demasiado fuertes para caer– puede moderar los ajustes necesarios y perjudicar el sistema en su conjunto. La magnitud del incremento final de márgenes en los servicios financieros dependerá fundamentalmente de tres factores:

- **La heterogeneidad de los participantes en cada mercado:** Aquellos participantes que se verán relativamente poco afectados por las nuevas normativas tendrán menor

necesidad de incrementar márgenes para cumplir las exigencias de rentabilidad del mercado. Las razones pueden ser múltiples: un punto de partida más robusto en materia de liquidez, solvencia y eficiencia; una tipología de negocio más tradicional con una estructura más sencilla y, por lo tanto, menos afectada por los cambios; una estructura de propiedad con menores exigencias de rentabilidad, etc.

Estos participantes preferirán mantener su nivel de márgenes y así ganar cuota de mercado, robándola a los competidores más afectados.

- **El tipo de producto:** El incremento de márgenes no será homogéneo en todos los productos. Los productos de ahorro (como, por ejemplo, los depósitos bancarios) estarán menos expuestos al existir un amplio abanico de productos sustitutivos (fondos de inversión, fondos del mercado monetario, planes de pensiones, oferta de entidades internacionales, etc.). Sucederá lo contrario en el caso de la financiación a través del crédito bancario y sobre todo en aquellos colectivos que tienen un acceso limitado a fuentes de financiación alternativa a través del mercado, como particulares y pymes.

- **El tipo de riesgo:** El incremento de márgenes tampoco será homogéneo para todos los riesgos.

Las entidades financieras cobrarán cada vez más la prima de riesgo adecuada para cada operación, diferenciando aquellas operaciones con más riesgos o menos garantías del resto.

Efectos potenciales sobre la economía real.

Las entidades financieras tendrán que afrontar tanto un aumento de costes operativos como unas mayores exigencias de capital y liquidez como consecuencia de la introducción de las nuevas normas regulatorias. Es de esperar que las nuevas exigencias provoquen una necesidad de emitir capital e instrumentos de deuda en cantidades importantes.

No obstante, el carácter global de la reforma, la existencia de un periodo de transición más o menos corto, la baja rentabilidad de las entidades financieras y el frágil funcionamiento de los mercados internacionales limitan esta capacidad de emisión.

Todos estos factores pueden causar una cierta falta de capital y liquidez en el sistema durante la fase de transición. Para aliviar esta escasez, es probable que las entidades financieras se adapten a los nuevos requerimientos modificando, entre otras cosas, la estructura de su balance. Las entidades podrían proceder a la desinversión de activos no estratégicos (inmobiliarios, participaciones en entidades financieras y no financieras, deuda corporativa), a la reintermediación de pasivos fuera de balance (fondo de pensiones y de inversión) y a cambios en la estructura temporal tanto de créditos, reduciendo el vencimiento medio, como de depósitos, aumentándolo.

No obstante, es probable que incluso después de estas acciones correctivas subsista una falta de capital o liquidez remanente. En este caso podría suceder que las entidades se vieran forzadas a restringir el crédito a la economía real, con el consiguiente impacto en la capacidad de generar riqueza de la economía y, por lo tanto, en los niveles del PIB. A modo de ejemplo, las estimaciones para el sistema financiero español indican que el

cumplimiento de las nuevas regulaciones sólo se conseguiría después de agotar otros mecanismos de ajuste, a través de una cierta restricción crediticia.

Impacto en el nuevo estado estacionario

Una vez terminado el proceso de transición, se llegará a un nuevo equilibrio caracterizado por unos niveles más elevados de capital y liquidez, con efectos positivos sobre la frecuencia de las crisis financieras futuras.

Las mayores exigencias de capital y liquidez producirán un cierto efecto de *crowding out*, en la medida en que capital que de otra forma se habría destinado al sistema productivo de un país se destinará ahora a mejorar la estabilidad de su sector financiero. Este efecto podría alcanzar una magnitud relevante. En el ejemplo español, los 48.000 millones de euros necesarios para mayores requerimientos de capital representan en torno al 4% del PIB anual.

Las mayores exigencias regulatorias adicionalmente provocarán probablemente un incremento del coste de intermediación financiera en el canal bancario, especialmente en los créditos.

Los cálculos indican, sin embargo, que el impacto de un incremento generalizado de las exigencias de capital y liquidez en el saldo de créditos vía márgenes tiende a ser limitado a nivel agregado. Puede acarrear consecuencias muy distintas para las instituciones financieras a nivel individual. Cabe recordar que la capacidad de trasladar el incremento de costes al cliente final dependerá del nivel de competencia y habrá entidades que, al no poder trasladarlos, deberán restringir su tamaño y perder cuota de mercado frente a entidades mejor posicionadas.

Es importante tener en cuenta que la magnitud del incremento del coste de intermediación financiera en el canal bancario no será homogénea entre todos los productos. De acuerdo con la nueva normativa, los productos más arriesgados serán los que sufrirán un aumento del coste más significativo, ya que los requerimientos de capital asociados serán mayores. Por lo tanto, en el largo plazo, el crédito hacia las oportunidades de inversión más productivas, que suelen ser las más arriesgadas, podría fluir con menos intensidad y ello reduciría la capacidad de crecimiento de la economía.

Desintermediación

Las nuevas ratios de liquidez propuestas por el Comité de Basilea limitan de manera sustancial la función de transformación de plazos de las entidades bancarias, al requerir financiación a más largo plazo para poder conceder créditos a más corto plazo. Esto debilita la función clásica del sector financiero de transformar ahorro a corto plazo en créditos a largo plazo. Además, las especificaciones de las nuevas ratios de liquidez incentivan que la financiación a empresas se realice vía instrumentos de deuda en lugar de hacerlo mediante el crédito bancario.

Estos cambios regulatorios podrían tener un impacto desigual entre los distintos agentes económicos o distintos productos. Los particulares, y sobre todo las pymes, podrían verse especialmente afectados por esta menor capacidad de transformación de plazos por parte del sector bancario, puesto que su acceso al mercado de capitales es más limitado y, por lo tanto, les sería más difícil encontrar un sustituto al canal bancario.

Alternativamente, las entidades podrían amortiguar el impacto negativo de las nuevas normas regulatorias sobre el crecimiento del crédito y el crecimiento del PIB recurriendo a los mercados de titulización. Titulizar parte de los créditos (con transferencia del riesgo) permitiría reducir las exigencias tanto de capital como de liquidez de las entidades.

En cualquier caso, todo ello haría que los mercados asumieran una parcial sustitución del rol de intermediación financiera y una transformación de plazos de inversión de las instituciones bancarias. La relación banca-empresa se vería entonces debilitada como consecuencia de la gradual desintermediación. Este aspecto puede ser especialmente importante en un contexto europeo en el que las pymes juegan un papel central y los mercados financieros no tienen el grado de madurez y desarrollo de los homólogos anglosajones.

III. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL.

III.1. Causas remotas de la crisis y etapas de la crisis financiera global.

La reciente crisis financiera ha sido la más importante en la historia del sistema bancario español. También ha sido inusual por su intensidad, complejidad y sobre todo por la dificultad de su superación.

La economía mundial vive desde 2007 una etapa de acusada inestabilidad. La sucesión de distintas perturbaciones, la retroalimentación de los efectos que se han ido generando entre el sector financiero y el sector real, el rápido deterioro de la situación fiscal en numerosos países, las dificultades que muchos de ellos están mostrando para volver a crear empleo y, por último, el agravamiento de la crisis de deuda soberana en la zona del euro son factores que, sin duda, han provocado que el ritmo de la salida de la recesión esté siendo más lento que lo previsto inicialmente y que siga rodeado de una elevada incertidumbre.

La economía española (Banco de España, 2012) se ha visto muy afectada por los todo lo anterior, “pues los desequilibrios que había acumulado en la fase de auge la hacían particularmente vulnerable a cambios en las condiciones macroeconómicas y financieras o en las propias expectativas sobre la continuidad de ese ciclo expansivo. La crisis financiera internacional precipitó la corrección de los excesos inmobiliarios y de endeudamiento del sector privado que caracterizaron la etapa de alto crecimiento que precedió a la recesión. España entró en recesión en el segundo trimestre de 2008 y permaneció en esa situación hasta el primero de 2010, fecha en que inició una modesta recuperación que se ha quebrado en la segunda mitad de 2011”. El último trimestre del

año 2013 y el primero del 2014 se ha iniciado una leve recuperación con escasos efectos sobre el empleo.

Varias han sido las causas que llevaron que esta crisis se propagase de repente, no sólo en los Estados Unidos de América sino también en Europa y, en general, afectando a toda la economía mundial.

Se ha producido principalmente por una cuestión que, en casi todas las crisis que afectan la estructura económica y financiera de un país es la fuerza motriz: la falta de liquidez.

El concepto de liquidez en la literatura económica se relaciona con la capacidad de un agente para intercambiar productos y servicios u otros activos. En este contexto, la liquidez se puede explicar como un conjunto de flujos intercambiables entre los agentes económicos (en particular las instituciones financieras, los bancos centrales y los mercados).

Las crisis financieras, con anterioridad a la vivida recientemente, se asociaron con las crisis cambiarias y afectó principalmente a la periferia del sistema económico mundial, a saber los mercados emergentes, la crisis de las hipotecas subprime - estalló en agosto del 2007 – y tuvo su epicentro en los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos y la Unión Europea, que son una parte sustancial del sistema económico mundial.

Por supuesto, las causas de la crisis no se deben únicamente al factor de hipotecas de alto riesgo porque hay que tener en cuenta los factores que se produjeron, al menos una década antes, que han tenido una gran influencia en la aparición de la crisis.

A todo lo anterior hay que añadir (Torrero Mañas A., 2010): “Una cuestión fundamental es si la crisis actual es un accidente imposible de prever y que acontece muy rara vez o es la consecuencia de un mal diseño de la carretera que conlleva un elevado riesgo de que se produzcan. Si se considera un accidente, digamos fortuito, consecuencia de “una tormenta perfecta” debido a la muy improbable conjunción de factores, las propuestas se orientan a retocar un sistema que funciona bien pero que ha tenido la mala suerte de un fallo infrecuente e imprevisible.

Ahora bien, si se considera que el diseño, la organización institucional y las ideas que subyacen, aumentan la frecuencia y gravedad de los accidentes, la cuestión es de mayor calado. ¿Qué ideas ponemos en sustitución de las vigentes?. ¿Quién lidera la reforma?. ¿Qué arquitectura institucional sería aconsejable?.

Mi opinión es que las crisis financieras son endógenas al sistema. Creo que el diseño de la carretera tiene defectos que dan lugar a accidentes y que el camino bordea barrancos profundos con barreras que ofrecen escasa protección”.

El profesor Torrero hace referencia a un aspecto relacionado directamente con la falta de control institucional sobre la evolución de la innovación financiera y, en definitiva, de los organismos de control bancario.

De manera resumida se sintetizan las causas de la crisis:

Como ya se ha mencionado la crisis que se produjo en el año 2007 tenía causas que pueden remontarse a los años 2000. Soros (2008) ubica el origen de esta crisis no solamente en la burbuja inmobiliaria, sino en lo que denomina “superburbuja”, que asocia con tres fenómenos:

- la tendencia a largo plazo hacia la expansión crediticia siempre creciente ligada a las políticas anticíclicas aplicadas tras la gran depresión de los años treinta;
- la globalización de los mercados financieros;
- la eliminación progresiva de regulaciones financieras y el ritmo acelerado de las innovaciones financieras. Las últimas dos tendencias cobraron carta de naturaleza en la década de los ochenta “porque en ese momento el fundamentalismo de mercado se hizo el principio rector del sistema financiero internacional¹⁷.

Una de las razones principales fue, sin duda, la desregulación de los mercados y el crecimiento de la liquidez. Con el primer término se refiere al proceso por el que los gobiernos suprimen las limitaciones al comercio con el fin de fomentar las transacciones de mercado. La justificación de la desregulación es, en general, que un número menor de reglas conduce a un mayor nivel de competencia, para eliminar las limitaciones burocráticas y por consiguiente a una mayor productividad, mayor eficiencia, menores costes de las empresas y, en general, los precios más bajos.

Con tipos de interés bajos las familias estadounidenses se endeudaron más allá de su capacidad para pagar, confiando en que la economía seguiría creciendo y las perspectivas seguirían siendo positivas. Esto aumentó considerablemente (Soros, 2008) el endeudamiento de las familias estadounidenses, que pasaron del 76,7 por ciento del PIB en 2003 al 94,3 por ciento del PIB tres años después, con lo que quedaron más expuestas a una subida de los tipos de interés.

Crece de manera exagerada el crédito al consumo. En muchos casos, el riesgo de que el préstamo no se pague es muy alto y los bancos toman ese riesgo a cambio de tasas de interés muy altas. Mientras las tasas de interés son bajas, nadie teme el riesgo porque al mismo tiempo la financiación creativa inventa una manera de ocultarlo. El mecanismo es autoalimentado a través de la avaricia de todos: los banqueros, los bancos y los inversores, todos tienen algo que ganar: bonus, comisiones y rentabilidades altas.

El sistema tiene interés en la búsqueda de nueva liquidez para ofrecer hipotecas arriesgadas, que son muy rentables para los bancos. Los bancos, por lo tanto, comienzan a titularizar hipotecas y vender los bonos a todo tipo de inversores. Esto permite a los bancos hacer liquidez y ofrecer en el mercado instrumentos de inversión con rendimientos muy altos.

Lo anterior se completa con operaciones en mercados de derivados con lo que el problema se potencia en gran medida.

Pueden considerarse las siguientes etapas:

- La primera etapa de agosto de 2007 a septiembre de 2008. En esa fase afloró la crisis de las hipotecas *subprime* y se registró el colapso gradual pero incontenible, del mercado de bonos y de derivados vinculados a las hipotecas.

Como la pirámide financiera estaba construida sobre la base del endeudamiento en esta etapa se inició la restricción crediticia y la deflación de activos. El impacto sobre las bolsas de valores, en ese momento, fue limitado. El desplome bursátil comenzó a materializarse hacia julio-agosto de 2008 cuando arreciaron las turbulencias en el mercado de bonos.

- La segunda etapa de la crisis global transcurre, aproximadamente, de septiembre de 2008 a marzo de 2009. Esta segunda fase está caracterizada por una aguda contracción crediticia, la crisis bancaria, quiebra y desaparición práctica de la banca de inversión y su absorción por grandes bancos comerciales, la profundización de las tendencias deflacionarias en las economías centrales, el desplome de los precios de los productos primarios y el inicio de la recesión generalizada.

La recesión 2008-2009 ha sido la más severa experimentada por el capitalismo desde la depresión de los años treinta. Según datos del FMI, en 2009 el PIB mundial decreció el 0,5%, por primera vez en décadas. La recesión afectó de manera más pronunciada a los países desarrollados que registraron en ese año una caída del 3,4%.

Las grandes potencias fueron seriamente afectadas: Estados Unidos (- 2,6%), Alemania (-4,7%) y Japón (-6,3%). Sólo se salvaron de caer en recesión algunas de las potencias emergentes. China e India siguieron creciendo pero a menor ritmo.

El aspecto más preocupante de la recesión fue el marcado incremento del desempleo. La tasa de desempleo se incrementó sensiblemente en todos los países con la excepción de Alemania. Entre 2006, año anterior al comienzo de la crisis y 2009, la tasa de desempleo aumentó 5,2 puntos porcentuales en Estados Unidos, 1,6 puntos en la Unión Europea, 2,3 puntos en Inglaterra y 10,7 en España.

- La tercera etapa de la crisis global transcurre desde marzo de 2009.

Esta nueva fase está caracterizada por los siguientes rasgos: el inicio de una recuperación desigual e incierta de las actividades productivas, la continuación de las restricciones crediticias, el “regreso” de las políticas de corte neoliberal, la aplicación de políticas de ajuste restrictivas en los países con altos déficit presupuestarios, etc.

Durante la primera etapa de la crisis, las turbulencias surgieron en el sector financiero y de allí pasaron a la economía productiva. En la segunda y tercera etapa, los movimientos ocurren en los dos sentidos: de las finanzas a la economía productiva y de ésta a las finanzas. De allí se deduce que las medidas anticrisis no pueden circunscribirse a restablecer la normalidad en los sistemas financieros, sino que resulta indispensable contener la recesión productiva y el desempleo.

III.2. La crisis en España

El sector de la construcción ha sido determinante en la crisis económica y financiera española. A lo anterior hay que unir el impacto derivado de la crisis financiera

internacional, la falta de confianza de los mercados en la financiación mayorista bancaria, etc. Por todo lo anterior la crisis tuvo un impacto muy superior a la prevista en distintas proyecciones económicas. La literatura económica de la época demuestra que el Gobierno midió mal el impacto esperado de la convulsión económica.

El sector inmobiliario español estaba dimensionado en exceso posiblemente por errores en la estimación de la demanda y por las facilidades crediticias otorgadas por las entidades de crédito que no supieron parar a tiempo el exceso de oferta. La especulación era el caldo de cultivo del sector inmobiliario. Los riesgos bancarios actuales y las provisiones realizadas son un buen ejemplo de lo señalado.

El sector de la construcción experimentó un crecimiento de los precios demasiado elevado lo que hacía inasequible su compra para las familias medias.

En el verano del 2008 la crisis se manifiesta con toda intensidad y Banco de España y las autoridades económicas empiezan a mostrar síntomas de preocupación. El Banco de España lo precisa, en distintos documentos citados en la bibliografía con claridad.

En España, “la intensidad de los efectos de la crisis económica (Banco de España 2012) y la debilidad de la pauta de salida están relacionadas con la magnitud de los desequilibrios acumulados y con la virulencia de las perturbaciones sufridas, entre las que destaca la prolongada crisis de la deuda soberana en el área del euro, que generó potentes efectos contractivos sobre las condiciones de financiación y sobre la confianza. Pero, además, la fase de ajuste se está viendo condicionada por ciertos desarrollos idiosincrásicos de la economía española, ya sea por su exposición a shocks que la han afectado de forma asimétrica en comparación con otros países de su entorno o por

ciertas características institucionales que inciden sobre los mecanismos de ajuste a esas perturbaciones. Cabe considerar, en este sentido, las características del proceso de corrección de los excesos en el sector inmobiliario, el ajuste en el mercado laboral y el funcionamiento del canal de la competitividad”.

En resumen hay que destacar lo siguiente:

- Desplome de la inversión en vivienda que empieza a disparar, con intensidad, el desempleo.
- Ausencia de medidas para restablecer la competitividad de la economía española. No debe olvidarse que en los años anteriores a la crisis una fuerte expansión salarial.
- Excesivo endeudamiento externo de las entidades de crédito españolas, unido a un fuerte endeudamiento de empresas y familias.
- Impacto en el sistema financiero (Malo de Molina, J.L. 2010) que había mostrado “una notable resistencia a esta primera oleada de la crisis, que transcurrió por canales eminentemente financieros. Esa resistencia fue el resultado de una serie de factores entre los que se puede destacar un modelo de negocio centrado en la banca minorista y la prudencia del marco regulatorio y supervisor nacional que, por un lado, impidió la utilización de vehículos especiales con fines espurios de arbitraje y, por otro, obligó a acumular unos importantes colchones de seguridad durante la fase de expansión gracias al sistema de provisiones dinámicas introducidas al inicio del período de expansión crediticia. No es de extrañar que, con la práctica ausencia de exposición a los denominados activos tóxicos, una estructura de financiación

centrada en los plazos medios y largos y unos márgenes de seguridad notables, las entidades españolas resultaran mucho menos afectadas por las perturbaciones en esta primera fase”.

La crisis financiera aparece con toda su crudeza y no queda más remedio que tomar medidas drásticas. El ajuste económico supuso un grave deterioro de la cartera de préstamos de bancos y cajas. La situación en las cajas alcanzó un gran nivel de gravedad.

Todo lo anterior hace preciso plantearse una profunda reestructuración del sistema financiero español.

III.3. Apoyo público al sector financiero en la zona del euro y la necesidad de un cambio.

La profunda crisis financiera ha requerido grandes intervenciones públicas de apoyo al sistema financiero a escala mundial para garantizar su estabilidad. Durante esta etapa, algunos Gobiernos de la zona del euro tuvieron que intervenir de forma específica para paliar los problemas de algunas entidades, como fueron los casos de las alemanas IKB o Sachsen LB. Paralelamente, las autoridades monetarias flexibilizaron la provisión de liquidez y contribuyeron así a reducir las dificultades que se produjeron en el acceso a los mercados interbancarios.

Los Gobiernos de la UE elevaron las garantías sobre los depósitos bancarios para evitar retiradas en masa y realizaron intervenciones urgentes de rescate de entidades de

dimensión sistémica en septiembre y octubre de 2008, como fueron los casos de Hypo Real Estate, Fortis o Dexia.

El carácter global de la crisis requirió que se intensificara la coordinación internacional para evitar que las respuestas unilaterales añadieran más confusión a una situación dominada por la inseguridad y la incertidumbre.

Una vez logrado el control de los riesgos extremos, el sistema financiero inició una gradual estabilización a partir de la primavera de 2009.

Las tensiones resurgieron en la primavera de 2010, (Banco de España, Eurosistema 2010) esta vez relacionadas con el episodio de inestabilidad que vivieron los mercados de deuda soberana del área como consecuencia de la crisis griega. En respuesta a esta situación se realizaron pruebas de resistencia a un amplio grupo de bancos de la UE, que revelaron una posición global del sector sólida.

El impacto de la crisis sobre los sistemas bancarios no ha sido uniforme ni entre Estados miembros ni entre entidades de un mismo país. Esto refleja, por un lado, diferencias en los modelos de negocio de la banca y en la posición inicial de las entidades para absorber las perturbaciones. Pero, por otro, responde también a las distintas situaciones de partida desde la que cada economía se enfrentó a los shocks y a la forma heterogénea en la que se vieron afectadas por ellos. Por estas razones, las actuaciones de los Gobiernos no han estado completamente sincronizadas ni las estrategias de respuesta han sido las mismas, aunque, en el seno de la UE, las intervenciones públicas en el sistema bancario han tenido que respetar unos principios básicos comunes y la

Comisión Europea (CE), como garante del Tratado, se ha encargado de autorizar estas actuaciones bajo circunstancias extraordinarias, ya que las ayudas públicas pueden ser incompatibles con el mercado único.

Como se puede deducir de lo expuesto la crisis ha ocasionado importantes pérdidas de riqueza que gobiernos y bancos centrales intentaron paliar mediante ayudas públicas e inyecciones de liquidez. Los sistemas bancarios, tradicionalmente, estaban bien regulados pero los mercados de activos cada vez más complejos operan, en muchos casos, en espacios a los que no llega o llega tarde la regulación. Las Agencias de Calificación, que debían de jugar un papel decisivo, por su función para evaluar la solvencia de los emisores no tuvieron el cometido esperado. De lo anterior es buena prueba la calificación otorgada a productos garantizados por hipotecas basura, la de Lehman Brothers o las concedidas a los bonos y obligaciones preferentes de los bancos islandeses.

Por todo lo sucedido es necesario modificar las reglas de juego. Multitud de expertos coinciden en ello y Ortega, R. (2011) lo resume del modo siguiente:

- El marco institucional de la supervisión financiera debería inclinarse hacia una supervisión por funciones alejándose de los modelos sectoriales o de supervisor único.
- La titulización debería incorporar cambios como facilitar información adecuada para que el inversor conozca perfectamente los riesgos asumidos y eliminar la obligatoriedad normativa que otorgan las Agencias de Calificación una versión moderna del derecho de pernada.

- La supervisión macroprudencial debe observar, regular y supervisar a las entidades financieras desde una perspectiva global.
- Es preciso reforzar las exigencias a los auditores y Agencias de Calificación y buscar soluciones para los perjuicios que las crisis originan a los usuarios minoristas básicamente por las asimetrías de información.

El futuro exige, además de la puesta en funcionamiento de Basilea III, la acción coordinada de los bancos centrales de los gobiernos y una supervisión eficaz de los distintos activos financieros. Basilea III plantea una mayor exigencia entre capital y activos ponderados por riesgo para tener disponibles colchones de capital que puedan hacer frente a los riesgos que asumen las entidades financieras. El capital regulatorio de una entidad tiene como función absorber pérdidas para permitir que funcione hacia el futuro con eficacia.

En el caso europeo además de todo lo anterior, es preciso avanzar en la unión económica, la unión bancaria, la unión fiscal y, con las dificultades que ello entraña, la unión política. Los Mecanismos Europeos de Supervisión y de Actuación parecen una buena noticia.

III.4. Medidas para regular la crisis en el caso español.

La Banca española practicaba un modelo de negocio minorista y próximo al cliente, que antes del verano de 2007 algunos calificaban como tradicional o anticuado, pero que con el paso del tiempo ha demostrado ser un activo enormemente valioso.

La segunda razón que explica el buen comportamiento del sistema bancario español, en los dos primeros años de la crisis mundial, es el régimen de regulación y de supervisión, que en algunos aspectos importantes fue más prudente que el de otros países desarrollados. Buenos ejemplos de ello son el sistema de provisiones vigente desde hace una década, que obligaba a constituir un colchón en la fase expansiva del ciclo económico, o la exigencia de consolidar cualquier estructura fuera de los balances bancarios que implique un riesgo para la entidad.

El resumen de las medidas, de acuerdo con las normas jurídicas publicadas, es el siguiente:

- Fondo de Adquisición de Activos Financieros.

Esta medida consiste en la creación de un Fondo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Economía, con cargo al Tesoro, que contó con una previsión inicial de treinta mil millones de euros ampliables hasta cincuenta mil millones de euros. Este Fondo estaba destinado a adquirir de las entidades financieras, con carácter voluntario por parte de las mismas y con criterios de mercado, activos españoles de máxima calidad.

Para la realización de sus operaciones el Fondo recurriría a procedimientos competitivos para la selección de activos y realizaría adquisiciones de acuerdo con los mecanismos habituales en los mercados financieros.

El Real Decreto-Ley contempla la concesión de un crédito extraordinario por importe de 10.000 millones de euros, ampliable hasta un importe de 30.000 millones de euros. Además, en el proceso de tramitación en las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, se aprobó habilitar los créditos necesarios para completar la financiación de la dotación máxima del Fondo prevista en este Real Decreto-Ley.

Desde el punto de vista de su administración, gestión y dirección es responsable el Ministerio de Economía y Hacienda a través de un Consejo Rector y de su Comisión Ejecutiva. Además, la Comisión Ejecutiva contará con el asesoramiento técnico que estime oportuno y, en particular, el del Banco de España y el de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Dado que se trata de recursos públicos, el Fondo está sujeto a un estricto control. Por una parte, de la Intervención General de la Administración del Estado, a través de la auditoría pública, y al control parlamentario.

El Fondo de Adquisición de Activos Financieros tenía como objetivo dotar de liquidez a las entidades, mediante compra de activos, para paliar las dificultades que encontraban en los mercados de capitales.

La crisis sigue impactando con fuerza. La situación de recursos propios es muy delicada y muchas continúan emitiendo preferentes y subordinadas para intentar tapar los agujeros patrimoniales que requieren ingentes cantidades de provisiones.

La situación de gravedad hace preciso profundizar en nuevas normas regulatorias y en la creación de organismos que se encarguen de la reestructuración. El primero de ellos es la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) que va a adquirir un protagonismo decisivo.

El 26 de junio de 2009 se aprobó el Real Decreto – Ley que creaba el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), en un momento en que la crisis financiera internacional llevaba casi dos años afectando tanto a los mercados como a los sistemas financieros.

La necesidad de la reestructuración o redimensionamiento del sector bancario español, especialmente de las cajas de ahorros, se había visto impulsada por factores referidos tanto al sector en su conjunto como a las entidades individualmente consideradas.

El FROB desempeña diferentes funciones una de las cuales es apoyar los procesos de integración entre entidades viables que voluntariamente acuerden participar en fusiones u otros procesos análogos que comporten una mejora de la eficiencia, una racionalización de su administración y un redimensionamiento de su capacidad productiva para mejorar sus perspectivas futuras. Los apoyos se concretan en la compra de participaciones preferentes, que deberán ser recompradas en el plazo máximo de cinco años (ampliable dos años más) y retribuidas de acuerdo con los principios establecidos por la Comisión Europea (lo que supone una retribución mínima del

7,75%). Se requiere la elaboración de un plan de integración por las entidades, que habrá de ser aprobado por el Banco de España, en el que se detallen las medidas y compromisos específicos para conseguir los objetivos de mejora de la eficiencia, bajo el principio de utilización más eficiente de los recursos públicos.

La Ley del FROB tiene también un segundo objetivo, el de facilitar la resolución de crisis de entidades no viables, cuando no pueda alcanzarse una solución en el marco tradicional de actuación de los fondos de garantía de depósito. En este caso, el FROB está diseñado para una intervención ágil y eficaz, supone la sustitución de los administradores de la entidad por el propio FROB e implica la elaboración de un plan de reestructuración que puede incluir la fusión o toma de control de la entidad, o la cesión global o parcial de sus activos y pasivos, y que detalla las medidas de apoyo previstas (Complementa la capacidad de los Fondos de Garantía de Depósitos para resolver la crisis).

- Otras medidas normativas

Ley de Cajas de Ahorros: Real Decreto – Ley 11/2010

Esta norma justifica su aparición, según el Real Decreto-Ley en las siguientes cuestiones:

Con esta nueva regulación se trata, de un lado, de hacerlas más atractivas a los emisores y, sobre todo, a potenciales inversores y, de otro, afianzar su consideración como recursos propios de máxima calidad regulatoria.

Las Cajas de Ahorros españolas cumplen con una función esencial dentro del sistema financiero español y del su entramado social. Desde un punto de vista económico han sido el motor del crecimiento impulsando el fomento del ahorro, la movilización de recursos y la inclusión financiera del conjunto de los ciudadanos. Asimismo se han configurado como un elemento determinante en el acceso al crédito de familias y empresas. Por otra han actuado en beneficio del interés general a través del cumplimiento de su función social. La dedicación de sus excedentes a la dotación de bienes y servicios sociales en los territorios en los que actúan resulta un complemento indispensable dentro del Estado de bienestar español.

En general, las cajas de ahorros y el resto del sistema bancario español, frente a los primeros momentos de la crisis financiera que comenzó en agosto de 2007, sin mucha dificultad, gracias a haber practicado una banca tradicional minorista y supervisor de trabajo del Banco de España, y una buena ubicación en términos de rentabilidad y eficiencia, el volumen de provisiones y los niveles de capital.

Sin embargo, la continuación de la crisis financiera y la crisis económica resultante ha llevado al sistema bancario español a un menor nivel de actividad, a dificultades para obtener financiación en los mercados mayoristas y el aumento de la morosidad. La morosidad se incrementó en los préstamos hipotecarios concedidos a las familias y, en gran medida, en el préstamo promotor.

En este contexto, las cajas de ahorros han emprendido un proceso de restructuración que afectó a gran parte del sector y que derivó en una sustancial reducción del número de entidades en beneficio de la eficiencia del mismo y su solidez para el futuro. Una buena

parte de estos procesos ha contado con apoyo financiero del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y se han materializado a través de la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIP). En el apartado de Consideraciones Finales se darán detalles sobre este proceso de concentración.

En definitiva, ha resultado imprescindible reformar el modelo de Cajas para garantizar su permanencia y las considerables ventajas que aporta a nuestro sistema financiero. Se trató de introducir las modificaciones imprescindibles para fortalecer a las Cajas de Ahorros, al conjunto del sector financiero español y al conjunto de la economía productiva facilitando el flujo de crédito. Como en otros países del entorno europeo en los que el modelo de Cajas se ha flexibilizado, la reforma ha aumentado la solidez y competitividad de nuestro sistema financiero.

Con ese objetivo reformista el Gobierno ha optado por fortalecer el sector financiero español a través de dos líneas básicas: la capitalización de las Cajas, facilitando su acceso a recursos de máxima categoría en iguales condiciones que otras entidades de crédito y la profesionalización de sus órganos de gobierno.

La reforma introduce dos nuevas alternativas que permiten fortalecer las cajas. La primera de ellas permite el ejercicio de toda la actividad financiera de la caja mediante un banco controlado por la caja al tener al menos el 50% de su capital. Una segunda opción permite la transformación de la caja en una fundación de carácter especial conservando la obra social y el traspaso de todo su negocio financiero a un banco.

Finalmente, este Real Decreto-Ley prevé una reforma del régimen fiscal para garantizar la neutralidad fiscal de los diferentes modelos y una serie de medidas adicionales de solvencia para fortalecer el conjunto del sector financiero español.

Reforzamiento del sistema financiero: Real Decreto – Ley 2/2011

Este Real Decreto-Ley responde a un doble objetivo: reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad, con objeto de disipar cualquier duda sobre su solvencia y acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades a través del marco indispensable creado por el Real Decreto-Ley 11/2010. Estos objetivos buscan garantizar la función del sector financiero de canalizar el crédito a la economía y que en el caso de las cajas de ahorros se compagina con el objetivo indispensable del mantenimiento de su obra social.

Las medidas contempladas en el Real Decreto-Ley se articulan en dos grandes bloques el reforzamiento del capital de las entidades y la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida.

En general, se estableció un nuevo coeficiente mínimo de capital principal, un 8% (10% en entidades no cotizadas y más expuestas a los mercados mayoristas).

El nuevo coeficiente iba mucho más allá de la regulación de solvencia armonizada a nivel europeo. Las entidades que no contaban con las cifras de capital exigidas y no eran

capaces de allegar los nuevos recursos de forma privada, contaron con el apoyo del FROB, que tras la reforma pudo prestarlo entrando en el accionariado de las entidades.

No obstante estas medidas no lograron disipar todas las incertidumbres sobre la solidez de un segmento del sistema bancario español. El deterioro del entorno macroeconómico y el agravamiento de la crisis de deuda soberana aumentaron las dudas sobre la calidad de los activos relacionados con la construcción y promoción inmobiliaria.

Creación del Fondo de Garantía de Depósitos: Real Decreto-Ley 16/2011

A lo largo de los últimos treinta años (Quintana R. 2012) “los sistemas de garantía de depósitos se han asentado en el entorno europeo como uno de los elementos indispensables para garantizar la confianza de ahorradores y depositantes en el conjunto del sistema bancario. En España, la temprana creación en 1977 de los primeros Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios y en Cajas de Ahorros, a los que acompañaría posteriormente el de Cooperativas de Crédito, a través de un régimen de contribuciones previas o ex ante, constituyó al mismo tiempo un síntoma de la evolución del sistema financiero español y un impulso a su modernización”.

El Real Decreto-Ley constituye, de acuerdo con su texto, un tercer hito en la revisión de la regulación del sistema español de garantía de depósitos. Como las anteriores, esta revisión no resulta ajena al contexto y la evolución del sistema financiero español, sino que, todo lo contrario, tiene lugar en el momento de culminación de la más importante reestructuración financiera de nuestra historia democrática. Después de dos años de

reformas estructurales, este real decreto-ley opera como elemento de cierre y garantía de coherencia interna del conjunto de las reformas.

Dos son los principales objetivos de este Real Decreto-Ley:

- La unificación de los, hasta ahora, tres fondos de garantía de depósitos en un único Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, que mantiene las funciones y rasgos característicos de los tres fondos a los que sustituye;
- La actualización y fortalecimiento de la segunda función del sistema: el reforzamiento de la solvencia y funcionamiento de las entidades, también conocida como función de resolución, a fin de garantizar la actuación flexible del nuevo Fondo unificado.
- Análisis externo para evaluar la resistencia del sector bancario español.

De cara a reforzar la confianza sobre la solvencia de la banca española y determinar el nivel de capital que asegure su viabilidad a largo plazo, el Consejo de Ministros, mediante acuerdo del 11 de mayo de 2012, encomendó al Ministerio de Economía y Competitividad la elaboración de un análisis externo de carácter agregado para evaluar la resistencia del sector bancario español ante un severo deterioro adicional de la economía.

El Banco de España, en coordinación con el Ministerio de Economía y Competitividad, acordó la contratación de especialistas internacionales independientes para el análisis de

potenciales necesidades de capital bajo un escenario macroeconómico muy estresado (pruebas de resistencia).

En paralelo a este ejercicio, se realizaron auditorías a cada entidad para llevar a cabo un análisis pormenorizado e individualizado de las carteras crediticias de los 14 grupos bancarios en el que se revisaron la calidad de los datos, la correcta clasificación contable, los posibles déficits de provisiones, etc. Para la realización de estos trabajos se contrató a cuatro firmas de auditoría de reconocido prestigio internacional (Deloitte, PwC, Ernst & Young, y KPMG).

El incremento de la presión internacional sobre la deuda española y la necesidad de ofrecer garantías a los mercados sobre la viabilidad del sistema bancario, llevaron al Gobierno español, el 25 de junio de 2012, a solicitar asistencia financiera externa en el contexto del proceso en curso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. Esta asistencia de ayuda financiera de hasta 100.000 millones de euros fue acordada por el Eurogrupo el pasado 20 de julio de 2012 y recogida en el Memorando de Entendimiento (MoU) acordado por las autoridades nacionales y europeas, en el contexto del programa de asistencia mencionado. La cantidad utilizada de este crédito ha sido de 41.300 millones de euros que, como es lógico, han sido fundamentales para financiar el proceso de reestructuración.

Un componente clave del programa (Restoy, 2012) es una revisión de los segmentos vulnerables del sector financiero español y consta de los tres elementos siguientes:

- ✓ Determinación de las necesidades de capital de cada banco, mediante un análisis general de la calidad de los activos del sector bancario y una prueba de resistencia banco por banco ante un hipotético escenario macroeconómico muy estresado.
- ✓ Recapitalización, reestructuración y/o resolución de los bancos menos viables, sobre la base de planes que aborden los déficits de capital detectados en la prueba de resistencia.
- ✓ Segregación de los activos dañados de los bancos que precisarían apoyo público para su recapitalización sin la señalada segregación y transferencia a una entidad externa de gestión de activos.

El Memorándum de Entendimiento (MoU) establece que la estimación de las necesidades de capital constituye un elemento esencial de la hoja de ruta establecida para la recapitalización y reestructuración del sistema bancario.

El Memorándum de Entendimiento (Banco de España, 2012) es un documento que describe un acuerdo bilateral o multilateral entre partes. El mismo expresa una convergencia de deseo entre las partes, indicando la intención de emprender una línea de acción común. A menudo es utilizado en casos en los cuales las partes no desean emprender un compromiso legal o en situaciones en las cuales las partes no pueden crear un acuerdo legalmente obligatorio. Es una alternativa un poco más formal a un acuerdo de caballeros. En algunos casos dependiendo de las palabras exactas, los MOUs pueden tener el poder vinculante de un contrato.

Como consecuencia de este Memorándum la Unión Europea compromete con España un crédito, hasta un importe de 100.000 millones de euros, para restablecer el equilibrio del sistema financiero español. Es una intervención de hecho puesto que España es sometida al seguimiento de la troika (FMI, Banco Central Europeo y Comisión Europea). Esto va a suponer importantes imposiciones regulatorias para España (reforma laboral, plan de estabilización del déficit público, subidas mínimas en las pensiones, etc.).

El objetivo es evaluar la resistencia del sector bancario español ante un severo deterioro adicional de la economía a través de una *prueba de resistencia* que está formada por dos enfoques, que son los de *top-down* y *bottom-up*. En el anexo I se describen los hitos de este proceso.

Una prueba de resistencia o test de estrés es un ejercicio teórico que se utiliza para pronosticar qué le sucedería a un grupo de entidades bajo una serie de escenarios macroeconómicos hipotéticos.

El objetivo de las pruebas de resistencia es estimar qué necesidades de capital requerirían las entidades para poder mantener un determinado ratio de capital bajo dichos escenarios.

Los escenarios que se consideran en las pruebas de resistencia (Banco de España, 2012) se definen de tal manera que sean posibles desde un punto de vista económico y abarquen un horizonte temporal específico. Generalmente las pruebas de resistencia

constan de varios escenarios, entre los que se incluyen un escenario "base" y un escenario "adverso" o extremo.

Las pruebas de resistencia, así como otros análisis económicos, se pueden realizar siguiendo una metodología *top-down* con datos agregados o bien siguiendo una metodología *bottom-up* con datos desagregados:

- Metodología *top-down*: los análisis agregados o *top-down* parten de datos a nivel sistema (con algún desglose a nivel entidad, pero sin la suficiente granularidad ni profundidad) y generalmente aplican técnicas y conceptos por igual a todas las unidades que componen un sistema. Los modelos *top-down* se diseñan frecuentemente con la ayuda de hipótesis a nivel sistema que permiten realizar cálculos a ese nivel pero no explican en detalle las componentes individuales.
- Metodología *bottom-up*: los análisis desagregados o *bottom-up* parten de datos más detallados y a nivel individual de cada unidad que conforma un sistema. Los cálculos individuales se diseñan en detalle y posteriormente se agregan para formar resultados a nivel sistema. Estos modelos son generalmente más precisos y fiables, al contar con datos individualizados que garantizan una mayor precisión. Entre otra información, destaca el inventario operación a operación de la inversión crediticia y de los activos adjudicados, así como de los planes de negocio.

Este ejercicio está enfocado en la cartera crediticia de negocios en España de los 14 grupos seleccionados, dada la creciente preocupación de los mercados por la solvencia y calidad del sistema bancario

La mayor parte de las diferencias entre las pruebas de resistencia llevadas a cabo en España y las realizadas a nivel internacional, se deben a la mayor exhaustividad aplicada en el ejercicio español. En concreto:

- Se han considerado 15 factores macroeconómicos (a diferencia de los 10 utilizados como máximo en otras pruebas, excepto en el caso irlandés), siendo éstos más significativos de la economía española (por ejemplo, precios del suelo, datos financieros de la Bolsa de Madrid).
- El horizonte temporal abarca un periodo de tres años (de 2012 a 2014), frente a los dos años contemplados en la mayoría de las demás pruebas realizadas, excepto en el caso irlandés. El hecho de considerar un escenario a tres años hace que la recesión económica dure más tiempo, lo que aumenta las pérdidas potenciales de las entidades analizadas, así como sus posibles necesidades de capital.
- La prueba realizada en España asume un mayor deterioro de todos los factores: recesión continua durante tres años, caída del PIB del 6,5% en este periodo, aumento de la tasa de desempleo del 5,6%, precios de vivienda y suelo así como la concesión de crédito descienden a lo largo de los tres años, y de manera más marcada en el escenario adverso.
- Las ratios de capital fijadas en esta prueba de resistencia son más exigentes que las observadas en otras pruebas similares (6% y 9% en los escenarios adverso y base

del último, respectivamente, frente al 5% y 8% del último ejercicio de la EBA, por ejemplo).

IV. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

El sistema financiero español, en el momento actual, nada tiene que ver con el de hace cinco años. El proceso de concentración ha sido de tal intensidad que han desaparecido muchas entidades, se han cerrado miles de oficinas y se ha recortado el empleo con gran intensidad. Las fusiones y adquisiciones han presidido el proceso en mayor medida en las cajas de ahorro. Las únicas cajas de ahorros que mantienen la condición histórica son Caixa Ontinyent y Caixa Pollença puesto que el resto se han convertido en bancos.

Sería prolijo enumerar todos los detalles porque excederíamos el límite de este trabajo. No obstante a lo anterior, se detallan algunas cifras que dan idea de la magnitud del proceso de reestructuración vivido en España.

El Banco de España considera que el proceso de recapitalización y reestructuración del sector bancario español (Banco de España, 2013) ha consumido, desde mayo del año 2009, 61.366 millones de euros. De esta cantidad habría que descontar los 977 millones de euros devueltos por Caixabank, en abril 2013, que son las ayudas recibidas por Banca Cívica antes de su integración en Caixabank.

El impacto de la crisis en el sistema financiero español, con especial significación en las cajas de ahorros, ha consumido recursos – según los últimos datos hechos públicos por el Tribunal de Cuentas – por un total de 107.913,455 millones de euros. A la cifra anterior hay que añadir el aval, concedido recientemente por el FROB, a Catalunya Banc, por 1.500 millones de euros. La cifra total, en consonancia con los datos expuestos en el apartado anterior, se desglosa del siguiente modo:

- FROB..... 65.845,727 millones de euros.
- Fondo de Garantía de Depósitos..... 32.267,728 millones de euros.
- Banco de España (línea de crédito)..... 9.800,000 millones de euros.

La cifra anterior difiere de la estimada por el Banco de España, cifrada en 61.366 millones de euros, porque el Banco de España no contabiliza los esquemas de protección de activos por importe de 32.667 millones de euros. Estos fondos no proceden del dinero público puesto que tienen que ser aportados por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

El detalle de los tipos de apoyos, que ha hecho público el Tribunal de Cuentas, es el siguiente:

TIPOS DE APOYO	FROB	FGDEC	B.DE ESPAÑA	TOTAL
Aportaciones al capital y cuotas participativas	50.801.500	6.202.264		57.003.764
EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.909.000		28.666.937
Líneas de crédito (importe máximo disponible)	6.500.000		9.800.000	16.300.000
Suscripción de PPC	2.417.000	1.300.000		3.717.000
Suscripción de CoCos	1.135.000			1.135.000
Anticipos de liquidez		350.000		350.000
Operación de permuta financiera con Finlandia		283.759		283.759
Comisiones y costes del préstamo MEDE	209.048			209.048
Costes asociados a la reestructuración de CCM		191.306		191.306
Diagnóstico del sistema financiero		31.399		31.399
Información de valoraciones y due diligence (Frob 2 y Frob 3)	15.441			15.441
Honorarios de representantes	6.005			6.005
Gastos de asesoramientos en las ventas	3.342			3.342
Selección de representantes	454			454
TOTAL AYUDAS	65.845.727	32.267.728	9.800.000	107.913.455

Datos en miles de euros. Fuente: Memoria del Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2013.

Para lograr un saneamiento adecuado de las entidades afectadas por la crisis fue necesario, igualmente, el traspaso a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) conocido como banco malo, una cantidad aproximada a los 200.000 activos inmobiliarios (Carrascosa A. 2014). Estos activos inmobiliarios son préstamos a promotores e inmuebles adjudicados por los bancos reestructurados. La cuantía de esta operación de saneamiento tiene un importe cercano a los 51.000 millones de euros. El banco malo tuvo, de acuerdo con su Informe Anual, una pérdidas de 261 millones de euros en 2013 frente a una previsión de pérdidas, recogida en su plan estratégico de 47 millones de euros. Tiene una deuda avalada por el Estado de 50.449 millones de euros que debe de cancelar entre 2014 y 2027. Los intereses de esta deuda ascienden a 9.570 millones de euros.

La aportación de capital público a la Sareb, a través del FROB, ha sido de 2.192 millones de euros. El resto de capital procede de bancos y empresas de seguros. El BBVA no ha querido aportar capital.

El proceso de integración y de desaparición de entidades, con lo que supone de concentración, tampoco tiene precedentes (Banco de España, 2013). El detalle es el siguiente:

- Caixabank ha integrado a Banca Cívica (Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos), Caja Sol, Caja de Guadalajara y Banco de Valencia.
- BBVA a UNNIM (Caixa Sabadell, Caixa Terrasa y Caixa Manlleu).

- Ibercaja a Caja 3 (CAI, Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz).
- Banco Sabadell a la CAM y al Banco Gallego.
- Unicaja a Caja España y Caja Duero.
- Liberbank integra en la actualidad a Cajastur, Caja Castilla-La Mancha, Caja Cantabria y Caja Extremadura.
- Mare Nostrum a Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra y Caja Granada.
- BFA, matriz de Bankia, a Caja Madrid, Bancaja, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana y Caja Insular de Canarias.
- Novagaliciabanco a Caixa Galicia y Caixanova. En la actualidad ha sido adquirida por Banesco pendiente de aprobación definitiva su nuevo plan estratégico por la Unión Europea.
- Catalunya Banc, pendiente de subasta en el momento actual, integra a Caixa Catalunya, Caixa Tarragona y Caixa Manresa. Ante la falta de interés, de los grandes grupos bancarios españoles, se está barajando la opción de vender esta entidad por agrupaciones de sucursales.

No se tiene en cuenta en esta concentración la adquisición de Banco Pastor por el Banco Popular ya que fue aprobada por las respectivas Juntas Generales de Accionistas. Es bien cierto que Banco Pastor suspendió el test de estrés, corregido luego por la conversión de obligaciones convertibles ya emitidas en capital.

Es difícil precisar los impactos sobre el empleo, que han sido muy importantes pero que no están finalizados puesto que hay compromisos de Expedientes de Regulación de Empleo en marcha pendientes de la ejecución definitiva. A modo de ejemplo, en el año 2012, se han perdido 11.664 empleos.

Similar a lo anterior ha sucedido con el número de sucursales. No existen datos definitivos. El número de sucursales ha descendido, en el año 2012, en cerca de 2.000. El proceso, como en el caso anterior, no está finalizado.

Hay autores (Maudos J. 2014) que consideran que “el ajuste, aunque no está concluido ya se ha traducido en el cierre de casi 10.500 sucursales en España (23%) desde su valor máximo en septiembre 2008. No obstante, a pesar de este recorte, España es el segundo país de la Eurozona (solo por detrás de Chipre) con mayor densidad de red con 1.200 habitantes en 2012 frente a 1.945 de media en la zona euro”.

El mismo autor señala que pueden producirse procesos de exclusión financiera al quedar sin servicios bancarios una parte de la población. Este autor manifiesta que, en comparación con 2008, “se ha reducido la población que tiene acceso a los servicios financieros en 95.512 habitantes”. Considera que “a pesar del importante ajuste del

exceso de capacidad instalada que ha acompañado a la reestructuración de las Cajas de Ahorros ha sido compensada por la población rescatada por los bancos”.

Finalmente es innegable el avance en el proceso de reestructuración del sistema financiero español. Este proceso tiene, como primera consecuencia importante para empresas y familias, la reducción de la oferta de crédito así como un encarecimiento notable. En paralelo ha anulado el mercado interbancario, por la desconfianza entre las entidades, y originado un fuerte proceso de dependencia de las facilidades financieras otorgadas por el Banco Central Europeo.

Conocido el crecimiento del PIB, del primer trimestre de 2014, 0,4% e interanual del 0,6% queda un largo camino por recorrer para que las concesiones de crédito vuelvan a la normalidad. Esta recuperación del crédito es condición necesaria para el fortalecimiento del incipiente crecimiento. Es de esperar que dada la caída de tipos de interés de las emisiones de deuda pública la banca acabe optando por financiar en mayor medida al sector privado. El proceso se ha iniciado, para clientes solventes, hace escasos meses. De acuerdo con los datos del Boletín Estadístico del Banco de España en febrero 2014, en relación a febrero de 2013, el crédito a las empresas cayó un 6,5% frente al 5,5% que cayó en las familias.

Los informes anuales de las entidades, correspondientes al año 2013, demuestran que los bancos han compensado sus menores ingresos de margen financiero con el encarecimiento de las comisiones que perciben por servicios bancarios. Es un dato muy importante que encarece el servicio en general a las familias y, particularmente, el coste total de las operaciones de activo.

Lo positivo, debido a la bajada de la prima de riesgo, es que las empresas españolas emiten con mayor facilidad y a tipos más bajos. Cuando se mencionan empresas se hace referencia al segmento de grandes empresas y lo fundamental, por su impacto en el crecimiento y el empleo, es que las pymes tengan facilidad de acceso al crédito. El Tesoro español también emite a tipos más bajos como consecuencia de la menor prima de riesgo.

Las agencias de calificación, en concreto Fitch y Moody's, en sus últimos informes valoran los avances registrados en el saneamiento del sistema financiero español. Este dato y la reforma laboral, así como el empeoramiento de los países emergentes, es lo que explica la orientación de las inversiones hacia el sur de Europa.

La creación del mercado alternativo de renta fija, en octubre de 2013, es una buena noticia que va a permitir la captación de recursos por vías distintas a las del crédito bancario. Son buenas noticias, igualmente, las experiencias de banca en la sombra o financiación alternativa (que no aparece reflejada en los balances bancarios) que propician Banca March, Mutua Madrileña e inversores internacionales coaligados con especialistas en España. La banca en la sombra es poner en contacto inversores con capital con alternativas de inversión que ofrezcan buena rentabilidad de futuro.

Como valoración final, de acuerdo con los expertos en la materia, cabría señalar lo siguiente:

- El saneamiento del sector financiero español (Carrascosa A. 2014) “está muy avanzado, habiéndose cumplido todos los compromisos adquiridos por España en el

MoU firmado con las autoridades europeas. Las medidas que se han adoptado eran necesarias aunque, en algunos casos, dolorosas”.

Compartimos esta afirmación porque el avance en el proceso de reestructuración no se puede cuestionar. Las personas que vigilaban la economía española (troika) ya han realizado su última visita a principios de año.

El proceso no está finalizado. Queda pendiente restablecer la normalidad en la financiación a un coste razonable de la economía española. Queda pendiente, igualmente, que las cuentas de resultados de la banca recobren su normalidad. Según datos de la Asociación Española de Banca el beneficio del conjunto del sector ha sido de 7.274 millones de euros en 2013 frente a unas pérdidas de 2.825 millones de euros en 2012. De la misma memoria se extrae que las provisiones se redujeron, en 2013, en casi un 40% con relación a 2012. El crédito a promotor, en general, sigue teniendo una importancia notable en los balances bancarios. Los test de estrés de finales del año 2014 serán la prueba definitiva de la consolidación de la reestructuración.

- Lo que parece claro es que el negocio bancario (Carbó Valverde, S. 2012) “parece abocado a un control regulatorio muy exhaustivo y a una reducción en el número de operadores (ya realizada en gran medida en España) donde los márgenes financieros serán más estrechos y será mucho más complicado establecer diferenciación en esos márgenes entre entidades”.

La conclusión de todo esto es que la banca va a ser mucho más selectiva en las concesiones y va a apostar por negocios muy consolidados y/o negocios maduros y/o negocios con muy buenas perspectivas. La dificultad para muchas empresas, dado el excesivo endeudamiento actual, estriba en reestructurar y refinanciar la

deuda asumida. En este proceso se encuentra un número muy importante de empresas españolas de todos los tamaños.

- El seguimiento de la gestión bancaria se reforzará considerablemente máxime al ser transferidas las competencias de supervisión al Banco Central Europeo. Las entidades de crédito están obligadas a reforzar su solvencia con retención de beneficios, ampliaciones de capital.

Es de esperar que el sector bancario sea más seguro en el futuro más próximo y se eviten abusos a clientes que, por desconocimiento, asumieron riesgos – preferentes y subordinadas – que no les correspondían. Sería lógico que los Tribunales o los gestores de las entidades paliasen el daño sufrido.

V. BIBLIOGRAFÍA

Quintás Seoane, Juan Ramón. Supervisando al supervisor: Riesgos y Estrategias de Cobertura. Barcelona 2012.

Memorándum de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Oficina de interpretación de lenguas. Gobierno de España. 20 de julio de 2012.

Aldo, P (2011): El efecto del tamaño y la concentración del mercado bancario sobre el riesgo sistémico de la banca privada boliviana. *Revista de Análisis*, Julio - Diciembre 2011, Volumen N° 15, pp. 97-143

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS, 2009a): “Strengthening the resilience of the banking sector”. Consultative Document, December 2009.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS, 2009b): “International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring”. Consultative Document, December 2009.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS, 2010a): “Countercyclical capital buffer proposal”. Consultative Document, July 2010

The Boston Consulting Group (2010): “Risk and Reward - What Banks Should Do About Evolving Financial Regulations”. Working Paper, March 2010.

Chumacero, R., P. Langoni, (2001). “Riesgo, tamaño y concentración en el sistema bancario chileno”, *Economía Chilena*, 4(1), pp. 25-34.

Freixas, X., J-C. Rochet, (1997). *Economía bancaria*, Antoni Bosch, Madrid, España.

Freixas, X., J-C. Rochet, (2008). *Microeconomics of Banking*, Second

Aspachs, O., Bulach. M., Gual, J. (2010): Hacia una nueva arquitectura financiera. “Revista Econòmica de Catalunya”, nº 62. *La Cataluña del futuro: bases para un nuevo modelo económico*. 2010. Edita: Colegio de Economistas de Catalunya

Palomo, J.R. y Sanchís, J.R, (2010): E Efectos de las fusiones sobre la concentración y la eficiencia bancaria: el caso de las Cajas Rurales y los retos de la crisis financiera. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol.XXXIX, nº 146, abril-junio 2010, pp 289-319

Soros, G. (2008). *El nuevo paradigma de los mercados financieros*. México. Taurus.

Torrero Mañas A. *La crisis financiera y sus efectos sobre la economía española*. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Serie Documentos de Trabajo. 13/2010. Universidad de Alcalá.

Banco de España, Eurosistema (2012). *Claves de la crisis económica y retos para crecer en la UEM*. Documentos ocasionales número 1201.

Malo de Molina, J.L. (2010). Principales retos para el sistema financiero español derivados de la situación de la economía española. IV Encuentro Bancario del IESE.

Banco de España, Eurosistema (2010). El apoyo público al sector financiero en la zona del euro durante la crisis.

Ortega, R. (2011). A modo de conclusiones. Mecanismos de Prevención y Gestión de Futuras Crisis Bancarias. Fundación de Estudios Financieros. Papeles de la Fundación. Número 42/2011.

Quintana, R, (2012). Nuevos requisitos de solvencia para la banca española. Banco de España. Eurosistema.

Restoy F. (2012). Resultados de la evaluación independiente del sector bancario español.

Banco de España, Eurosistema (2008). Base de datos de Legislación Financiera, Real Decreto-Ley 6/2008, del 10 de octubre por el que se crea el Fondo para Adquisición de Activos Financieros.

Banco de España (2012). Proceso de recapitalización y reestructuración bancaria.

Banco de España (2012). Preguntas frecuentes sobre la reestructuración del sector bancario español.

Banco de España (2013). Ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema financiero español (2009-2013).

Memoria del Tribunal de Cuentas del año 2013.

Carrascosa A. La reestructuración en España. La Voz de Galicia 30/03/2014

Cinco Días. Evolución de las sucursales bancarias. 12/08/2013.

Maudos J. (2014). Reestructuración bancaria y accesibilidad financiera. Cuadernos de Información Económica número 238, enero/febrero 2014.

Carbó Valverde, S.(2014). Lecciones del proceso de reestructuración bancaria en España. Mecanismos de Prevención y Gestión de Futuras Crisis Bancarias. Fundación de Estudios Financieros. Papeles de la Fundación. Número 42/2011.

Restoy, F. (2014). Retos del sector bancario español. XXI Encuentro del Sector Financiero/ABC/Deloitte y Sociedad de Tasación.

Banco de España (2013). Informe de Estabilidad Financiera.

Otra Bibliografía utilizada:

Banco de España, Eurosistema, Base de Datos Legislación Financiera, Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

Banco de España, Eurosistema, Base de Datos Legislación Financiera, Real Decreto-Ley

11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

Banco de España, Eurosistema, Base de Datos Legislación Financiera, Real Decreto-Ley

2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

Banco de España, Eurosistema, Base de Datos Legislación Financiera, Real Decreto-Ley

16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Banco de España, Eurosistema, 19 de noviembre 2012, Conferencia *“Nuevos requisitos de solvencia para la banca española”*, Ramón Quintana.

Banco de España, Eurosistema, Departamento de Comunicación, 28 noviembre 2012, *“La aprobación de la Comisión Europea completa la tramitación de los planes de las entidades participadas mayoritariamente por el FROB”*, Madrid.

Banco de España, Eurosistema, *“El apoyo público al sector financiero en la zona del euro durante la crisis”*.

Banco de España, Eurosistema, 21/02/2011, *“Evolución y reforma de la Cajas de Ahorros”*.

Banco de España, Eurosistema, 2010, *“La reforma del sistema financiero español”*, X encuentro financiero Internacional Caja Madrid, Madrid.

Banco de España, Eurosistema, 2011, *“Memoria de la supervisión bancaria en España”*.

Banco de España, Eurosistema, 28 septiembre 2012, *“Preguntas frecuentes sobre la reestructuración del sector bancario español”*.

Banco de España, Eurosistema, 28 de septiembre de 2012, *“Proceso de recapitalización y reestructuración bancaria”*, Resultados de la evaluación independiente del sector bancario español.

Banco de España, Eurosistema, Fernando Restoy Subgobernador del Banco de España, 28 septiembre 2012, *“Resultados de la evaluación independiente del sector bancario español”*, Madrid.

Calvo, Antonio; Cuervo, Alvaro; Parejo, José Alberto; Rodríguez, Luis, 2011. *“Manual del sistema financiero español”*, Ariel, 24 edición.

Comisión Europea, comunicado de prensa, 28 noviembre 2012, *“Ayudas Estadales: La Comisión Europea aprueba los planes de reestructuración de los bancos españoles BFA–Bankia, NCG Banco, Catalunya Banc y Banco de Valencia”*, Bruselas.

FUNCAS (Fundación de las cajas de ahorros), diciembre 2012, *“Actualización de las previsiones económicas para España 2012/2013 y previsiones cara 2014”*.

ANEXO I. Hitos del proceso de reestructuración del sector bancario español

Esta parte se incluye como anexo por dos razones principales: En primer lugar porque es una elaboración sostenida en la transcripción, en muchos casos, de la normativa que se ha desarrollado. En segundo lugar para evitar solapamientos con otros trabajos de tesis elaborados por distintos compañeros. En algunos casos se especifican citas que se consideran de interés y que se incluyen en el apartado de la Bibliografía.

Lo sucedido en el sistema financiero español puede esquematizarse del modo siguiente:

El proceso de reestructuración del sector bancario español está constituido por las siguientes fases de trabajo:

- Valoración Independiente (análisis *top-down* y *bottom-up*).
- Formulación de los planes de recapitalización de los bancos que presentan un déficit sobre el capital mínimo establecido en la prueba de estrés.
- Revisión de los mismos por las autoridades y clasificación de las entidades en los grupos establecidos en el MoU.
- Traspaso de los activos problemáticos de las entidades que requieran ayuda pública a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria prevista a estos efectos en el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto.

- Suministro de ayuda pública a las entidades.

El primer hito del MoU fue la estimación de las necesidades de capital del sistema bancario y la revisión exhaustiva de la calidad de los activos en balance.

Para ello, se llevó a cabo un análisis general de la calidad de los activos bancarios y una prueba de resistencia desagregada ante un hipotético escenario macroeconómico muy adverso y poco probable.

En este complejo ejercicio han participado los principales grupos españoles que representan en torno al 90% de los activos del sistema bancario español.

El ejercicio (Restoy F. 2012) constó de 2 etapas: en primer lugar, un análisis agregado (top-down), en el que se determinaron las necesidades de recapitalización para el sistema bancario español en su conjunto:

- entre 16.000 y 26.000 millones para el escenario base
- y entre 51.000 y 62.000 millones para el adverso

En segundo lugar, se hizo un análisis individualizado (bottom-up), como extensión natural del trabajo anterior, que permitió establecer los requerimientos de capital entidad a entidad. Sus resultados confirmaron las conclusiones de la prueba *top-down* al situar las necesidades de capital en 25.900 millones para el escenario más probable y en 55.900 millones para el adverso.

Sin lugar a dudas, se ha tratado de un ejercicio muy riguroso por diversos motivos.

Por la dureza del escenario macroeconómico empleado en el escenario adverso, que contemplaba, por ejemplo, una caída acumulada del PIB del 6,5% para el período 2012-2014 y una caída acumulada nominal de los precios de la vivienda y del suelo del 25% y más del 60% desde 2011, respectivamente. También por la dureza de las hipótesis de trabajo consideradas, incluyendo elevadas probabilidades de impago y pérdidas esperadas (a título de ejemplo, mencionaría una probabilidad de impago o PD acumulada del 88% para el segmento promotor en el escenario adverso); y severos ajustes a los planes de negocio presentados por las entidades.

En segundo lugar, cabe destacar que la valoración se ha realizado por especialistas independientes: dos consultoras internacionales, las cuatro principales firmas auditoras en España, seis sociedades de valoración inmobiliaria nacionales e internacionales y un director de proyecto; todo ello con el apoyo y coordinación del Banco de España.

Los resultados del análisis han sido los siguientes de acuerdo con el resumen realizado por el Subgobernador del Banco de España:

- 7 grupos bancarios españoles cumplen los requisitos de capital incluso ante un hipotético empeoramiento severo de la economía española (escenario adverso): B.Santander, BBVA, CaixaBank, Banco Sabadell, Kutxabank, Unicaja (considerando la combinación de negocios con CEISS) y Bankinter. Estas entidades que representan un 62% de la cartera crediticia analizada, tienen un exceso de capital de 39.300 millones de euros antes de impuestos en el escenario adverso.

➤ Las entidades en las que se ha detectado necesidades preliminares de capital (7 de 14) representan el 38% de la cartera crediticia analizada:

- Las mayores necesidades de capital se centran en aquellos grupos bancarios participados mayoritariamente por el FROB (BFA/Bankia, Catalunya Caixa, NCG Banco y Banco de Valencia).
- Otros tres grupos bancarios presentan necesidades de capital y deberán remitir planes de recapitalización al Banco de España, tras los que se determinarán las ayudas públicas necesarias en su caso (BMN, Libercaja y Popular-Pastor)

Las pruebas dan como resultado unas necesidades totales de recapitalización para los 14 grupos bancarios analizados de 24.000 millones en el escenario base y de 57.300 millones de euros en el escenario adverso.

Cuando no se consideran los procesos de integración en marcha de entidades, el resultado arroja una cifra de necesidades de capital adicionales de 25.900 millones en el escenario base y de 59.300 millones de euros en el escenario adverso.

Es importante decir que las necesidades de capital que se publicaron no son necesariamente coincidentes con la ayuda pública que las entidades recibirán y que será fijada por el Banco de España y la Comisión Europea.

Partiendo de los resultados de la prueba de resistencia se procedió a una clasificación de los bancos en cuatro Grupos:

➤ El **Grupo 0** estará formado por los bancos en los que no se haya detectado déficit de capital y que no requieran la adopción de ulteriores medidas. Tras los resultados comunicados hoy, esas entidades son 7 (ordenadas por volumen de activos totales): Santander, BBVA, CaixaBank, Banco Sabadell, Kutxabank, Unicaja (considerando la combinación de negocios con CEISS) y Bankinter.

➤ El **Grupo 1** lo componen los bancos en los que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tiene ya una participación en capital (BFA/Bankia, Catalunya Caixa, NCG Banco) y Banco de Valencia.

➤ El **Grupo 2** incluirá los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, y que no puedan afrontar dicho déficit de forma privada y sin ayuda estatal. La configuración de este grupo se determinará una vez analizados los planes de recapitalización presentados por las entidades en el mes de octubre.

➤ El **Grupo 3** estará integrado por los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, pero que cuenten con planes fiables de recapitalización y puedan afrontar dicho déficit sin recurrir a la ayuda del Estado. Al igual que en el caso anterior, su configuración definitiva se realizará tras el análisis de los correspondientes planes de recapitalización.

Respecto de los bancos del Grupo 1, las autoridades españolas han venido trabajando en los planes de reestructuración o de resolución, en conjunción con la Comisión Europea, desde finales de julio de 2012.

Respecto de los bancos del Grupo 2, las autoridades españolas y la Comisión Europea evaluarán la viabilidad de estos en función de los resultados de la prueba de resistencia y los planes de recapitalización presentados:

- Los bancos viables que precisen apoyos públicos para su recapitalización o aquellos cuya resolución no pudiera llevarse a cabo sin efectos gravemente perjudiciales para el sistema bancario, deberán elaborar un plan de reestructuración.
- Los bancos que se consideren no viables y no sistémicos se resolverán de forma ordenada en los términos del correspondiente plan de resolución.

Todos los bancos del Grupo 2 habrán de contemplar en su plan de reestructuración o resolución los pasos necesarios para segregar sus activos deteriorados a la SGA y los ejercicios voluntarios u obligatorios de asunción de pérdidas por parte de los tenedores de instrumentos híbridos de capital.

Respecto a los bancos del Grupo 3 se distinguen 2 casos:

- ✓ A los bancos del Grupo 3 que proyecten un aumento importante de capital equivalente o superior al 2% de los activos ponderados por riesgo se les exigirá, como medida cautelar, que emitan bonos convertibles con arreglo al plan de recapitalización a

más tardar en diciembre de 2012, a fin de satisfacer sus necesidades de capital. El FROB, utilizando los recursos del programa, suscribirá dichos bonos, que podrán recomprarse hasta el 30 de junio de 2013 si los bancos logran obtener el capital necesario de fuentes privadas. En caso contrario, serán recapitalizados mediante la conversión total o parcial de los bonos en acciones ordinarias. Los bancos deberán presentar planes de reestructuración.

✓ Los bancos del Grupo 3 que tengan previsto un aumento de capital más limitado, menos del 2% de los activos ponderados por riesgo, tendrán de plazo hasta el 30 de junio de 2013 para llevarlo a cabo. En caso de no lograr su objetivo, serán recapitalizados por medio de ayuda estatal y deberán presentar planes de reestructuración.

Los bancos del Grupo 3 que, a 30 de junio de 2013, sigan beneficiándose del apoyo público – según el Banco de España – “deberán contemplar en sus planes de reestructuración la transferencia de sus activos deteriorados a la Sareb y los ejercicios voluntarios u obligatorios de asunción de pérdidas por parte de los tenedores de instrumentos híbridos de capital, salvo que pueda demostrarse, en el caso de los bancos que requieran menos del 2% de los activos ponderados por riesgo en ayuda estatal, que resultan menos costosos otros medios para lograr la plena segregación de dichos activos”.

Se ha constituido la Sareb para que adquiera los activos deteriorados a su valor económico real y se ha aprobado tanto el perímetro de la sociedad (activos que serán

transferidos) como los precios de transferencia. La transferencia de activos a la Sareb será obligatoria para las entidades que reciban ayuda estatal.

Por último, el instrumento con el que se culmina el proceso previsto en el Memorando de Entendimiento es la segregación y transferencia de los activos dañados a una sociedad de activos externa (Sareb).

Las pruebas de resistencia han realizado una estimación de las necesidades de capital de las entidades, que podrán ser cubiertas por diferentes vías. Una de estas vías es la venta de activos o la transferencia de los mismos a la Sareb que, al reducir el activo bancario, reducirá también sus necesidades de capital. Además, la transferencia de activos a la Sareb tendrá un beneficio adicional, que es separar definitivamente de los balances bancarios los activos cuya solvencia se ha puesto en cuestión, y aislar el riesgo de deterioro de estos activos de las entidades, disipando toda duda sobre la solvencia del sistema bancario en su conjunto.

El objeto de esta transferencia de activos se va a centrar en los riesgos relacionados con la construcción y promoción inmobiliaria, tanto préstamos y participaciones como activos adjudicados, cualquiera que sea su clasificación contable. Se han determinados unos umbrales mínimos (100.000 euros en adjudicados, 250.000 euros en préstamos), para facilitar la gestión de la Sareb y evitar un número excesivo de activos con un valor unitario relativamente pequeño.

El valor de transferencia de los activos es determinado por el Banco de España, de acuerdo con las autoridades europeas.

La Comisión Europea ha llegado a la conclusión de que los planes de reestructuración de los cuatro bancos españoles BFA–Bankia, NCG Banco, Catalunya Banc y Banco de Valencia se atienen a las normas sobre ayudas estatales de la UE. La profunda reestructuración realizada por BFA-Bankia, NCG Banco y Catalunya Banc les permitirá ser viables a largo plazo sin un apoyo continuado del Estado. Por otra parte, los bancos y sus accionistas contribuirán de forma adecuada a los costes de reestructuración.

Los planes de reestructuración se sometieron a la aprobación de la Comisión, conforme a lo establecido en el Memorando de Entendimiento (MoU) firmado entre España y el Eurogrupo en julio de 2012. La aprobación de la Comisión permitirá que los bancos reciban ayuda del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el contexto del programa de ayuda financiera para recapitalizar el sector bancario español.

En el caso de BFA–Bankia, NCG Banco y Catalunya Banc, la Comisión consideró que las medidas de reestructuración propuestas garantizarán que los tres bancos recuperan su viabilidad a largo plazo como entidades de crédito saneadas en España. Antes de 2017, el balance financiero de cada banco se reducirá en más del 60 % en comparación con 2010.

Abandonarán las líneas de créditos a favor de promociones inmobiliarias y limitarán su presencia en el mercado al por mayor. Esto contribuirá a reforzar su capital y sus niveles de liquidez y reducir su dependencia de la financiación en el mercado mayorista y del Banco Central. La transferencia de activos por los bancos a la sociedad de gestión de activos «Sareb» reducirá aún más el impacto del deterioro adicional de los activos de

mayor riesgo y ayudará a restaurar la confianza. Por lo que se refiere a NCG y Catalunya Banc, España se ha comprometido a vender los bancos antes de que concluya el período de reestructuración de cinco años. En caso de no poder proceder a la venta, las autoridades españolas presentarán un plan de resolución ordenada.

Por lo que se refiere al Banco de Valencia, las autoridades españolas y la Comisión acordaron que la viabilidad del banco no podía lograrse dejando a dicho banco como entidad autónoma. Por lo tanto, su resolución se cumplirá mediante la venta a otra entidad. La Comisión concluyó que el coste total de la venta, incluidas otras medidas de apoyo solicitadas, es inferior al coste que supondría la mera liquidación del banco.

A través de un procedimiento de licitación, Caixabank ha adquirido el Banco de Valencia. Este se integrará plenamente en Caixabank y dejará de existir como banco independiente.

Por último, todos los bancos se han comprometido a aplicar las siguientes medidas:

- 1) limitar las remuneraciones en las entidades de crédito estatales;
- 2) prohibir pagos de bonos hasta que no se hayan aplicado plenamente las medidas sobre el reparto de la carga en materia de instrumentos híbridos;
- 3) no hacer publicidad de la ayuda estatal ni utilizarla para prácticas comerciales agresivas y prohibir adquisiciones.

En resumen, estas medidas de las que se ha hablado contribuirán con toda seguridad a eliminar las incertidumbres sobre la parte más vulnerable del sector bancario, lo que

reforzará la solidez del sistema financiero y su capacidad para dar crédito y favorecer el crecimiento y el empleo. De hecho, cabe recordar que el núcleo del sector financiero bancario español son entidades sólidas y bien capitalizadas para hacer frente a escenarios muy adversos.

El sistema bancario español al completo estará dispuesto para encarar un futuro todavía complejo, para cumplir con su imprescindible función de canalizar eficientemente los recursos financieros de la economía. Será un sistema que tendrá que adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia dibujadas por el proceso de concentración del sector, a la nueva dimensión de los flujos reales de la economía tras la crisis, a las más duras condiciones externas para el logro de la eficiencia y a las dificultades internas que implica toda reestructuración de los negocios o integración de entidades.

A este reto se enfrentan las entidades de crédito españolas y, a la vez que todas las entidades europeas, afrontan el desafío de la acomodación a los nuevos requerimientos de solvencia derivados de Basilea III. De hecho, en julio de 2011, la Comisión Europea presentó su propuesta de directiva y de reglamento por los que se sustituirían las actuales directivas de requerimientos de capital y se traspondría al ordenamiento jurídico de la Unión Europea el nuevo marco de exigencias de capital conocido como Basilea III. Desde entonces, se han sucedido arduos meses de negociaciones, donde las diversas posturas nacionales, e incluso la distinta visión mantenida sobre ambas piezas normativas por parte del Consejo de la Unión y del Parlamento Europeo han ido aproximándose en diversos puntos.

En cualquier caso, las entidades españolas se encuentran en buena disposición para afrontar los nuevos requerimientos derivados de esta nueva normativa europea. No debe olvidarse que, en 2011, se introdujeron nuevos requerimientos de capital (coeficiente de capital principal) que suponían una importante aproximación al nuevo marco de Basilea III, cuyo nivel de exigencia anticipaba en buena medida el calendario de implantación de dicho marco.

ANEXO II: Cartas enviadas por la Asociación de Inspectores de Entidades de Crédito del Banco de España en el 2005 y en el 2006 al Ministro de Economía y Hacienda manifestando su inquietud sobre la situación del sistema financiero español.